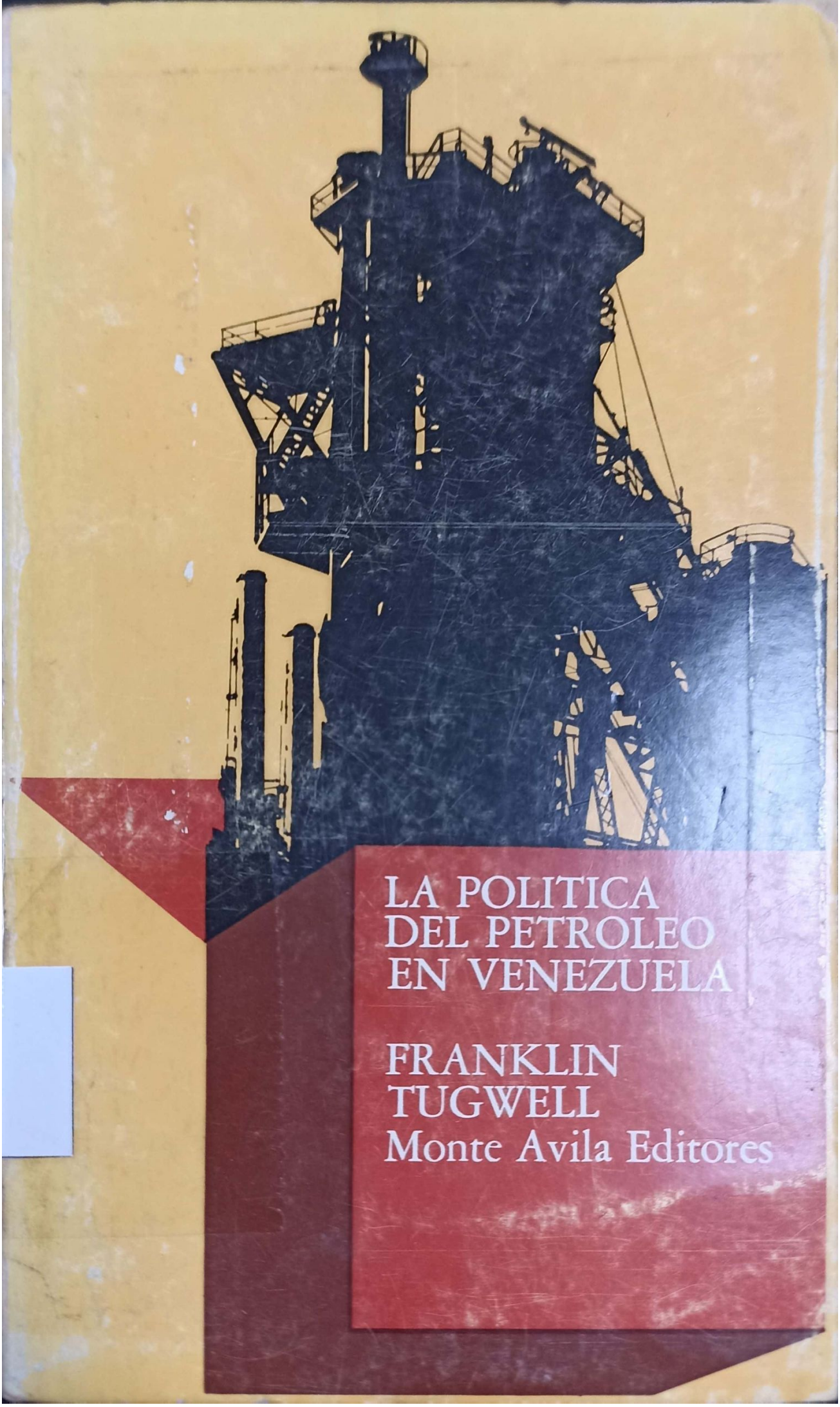

LA POLITICA DEL PETROLEO EN VENEZUELA

FRANKLIN TUGWELL

Monte Avila Editores

Escaneado con CamScanner

AAP2198
BN: 84369

COLECCION LETRA VIVA

CB: AAP2198003000000

Gustavo Planchar

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DEPARTAMENTO ADQUISICIONES
BIBLIOTECA CENTRAL
DONACIÓN

Escaneado con CamScanner

HD9574
V4T85
e.3

FRANKLIN TUGWELL

LA POLITICA DEL PETROLEO EN VENEZUELA

MONTE AVILA EDITORES C. A.

Escaneado con CamScanner

Título original: **The Politics of Oil in Venezuela**
© Stanford University Press. 1975.
Versión castellana: Renato Rodríguez
©Monte Avila Editores C. A.
Caracas / Venezuela
Portada / Víctor Viano
Impreso en Venezuela por Litografía Melvin

PREFACIO

Al tiempo de entrar este libro en prensa,[1] el gobierno de Venezuela se apresta a nacionalizar la actividad petrolera del país. Cuando la legislación necesaria haya sido aprobada e implementada —muy seguramente antes de que el año de 1975 finalice— la era del manejo privado de la industria petrolera de Venezuela, que ha durado más de medio siglo, llegará a su fin. Puesto que éste es un libro acerca de dicha era, especialmente de la última década y media, y acerca de las fuerzas que la han llevado a cabo, nada parecería más apropiado que su aparición en este momento.

El libro en sí mismo es el producto de investigaciones que han durado varios años. Está basado en materiales recogidos durante mis tres viajes a Venezuela realizados entre 1966 y 1974, totalizando más de un año de residencia allá. Primero, como aspirante al doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia, y más tarde, como investigador invitado, en el Instituto de Estudios Superiores de Administración.

Esta suerte de investigación depende hasta un grado poco usual de la cooperación y asistencia de otras personas, y me complace sobremanera tener la oportunidad de expresar mi gratitud a quienes respondieron mis preguntas, me abrieron sus archivos y facilitaron mi

Escaneado con CamScanner

trabajo y mis viajes de tantas formas. Mi mayor gratitud se la debo naturalmente a mi esposa Sandra y a mis padres Grace y Rexford Tugwell; sin su continuo apoyo, estímulo y sabio consejo, ni este estudio ni la acción investigadora en la cual está basada habrían sido posibles. Muchos de los que me ayudaron a comprender la complicada historia de la política petrolera en Venezuela son nombrados en las notas finales; otros, a solicitud propia, permanecerán anónimos. Recibí ayuda financiera de la Universidad de Columbia, el Programa de Becas para el Extranjero y el Colegio de Pomona. El Instituto de Estudios Superiores de Administración me proveyó de una oficina en Caracas y, más importante aún, del ambiente académico adecuado en que desarrollar mi trabajo.

Entre los que leyeron los originales con sentido crítico, estoy especialmente agradecido a Gene Bigler y Juan Pablo Pérez Alfonzo por sus detallados y exhaustivos comentarios. Por su ayuda de diferentes tipos estoy agradecido a Enrique Tejera París, Alirio Parra, Kim Fuad, David Blank, Norman Gall, David Myers, William Luers y por último, George Hall, amigo y consejero de generaciones de estudiantes e investigadores en Venezuela. Ruth Rice y Mary Gammons merecen mi gratitud y respeto por su buena voluntad y detallada atención en mecanografiar y corregir pruebas.

Finalmente debo añadir que ninguna de las personas o instituciones nombradas es en manera alguna patrocinador de este trabajo o responsable de sus interpretaciones y conclusiones.

F. T.

A MIS PADRES

F. T.

Escaneado con CamScanner

TABLAS Y CIFRAS

1. Compañías concesionarias o productoras de Petróleo en Venezuela
Diciembre 31, 1973.
2. Resultados electorales 1968
3. Resultados electorales 1973
4. Destino de las exportaciones petroleras de Venezuela y las Antillas Holandesas 1963-73
5. Importaciones Norteamericanas de petróleo 1963-73.
6. Empleo en la industria petrolera venezolana 1950-72
7. Explotación de recursos petroleros en Venezuela 1958-73
8. Costos por barril del petróleo en el Medio Oriente y en Venezuela 1966
9. Producto nacional bruto y producto nacional bruto per capita 1951-71
10. Reservas venezolanas de crudo 1953-73
11. Pagos de las compañías al Gobierno y participación de ganancias en Venezuela y el hemisferio oriental 1957-71
12. Pagos al gobierno de Venezuela por las compañías petroleras 1959-73
13. Valor retenido de la industria petrolera venezolana 1950-71
14. El petróleo y los ingresos fiscales 1900-1972
15. Porcentajes de los ingresos fiscales provenientes del hierro y el petróleo 1964-73
16. Petróleo y producto nacional bruto 1956-72
17. Posibilidades futuras: Ingresos fiscales venezolanos
18. Posibilidades futuras: Producción y precios.

TABLAS DEL APENDICE

a. Panorama financiero de la Industria Petrolera Venezolana 1947-73

Escaneado con CamScanner

b. Ingresos Fiscales y valor de las exportaciones 1920-73
c. Precios Petroleros reales
d. Indice de precios combinados 1938-73
e. Bolívares y porcentajes
f. Tasas de cambio 1937-73 (Bolívares y US Dólares).

GRAFICOS

1. Destino final de las exportaciones petroleras de Venezuela y las Antillas Holandesas 1963-73
2. Ingresos y Egresos del Gobierno Venezolano 1964-73

ABREVIATURAS

AD = Acción Democrática.
COPEI = Comité de Organización Política Electoral Independiente (Demócrata-Cristiano).
Cordiplan = Oficina Central de Coordinación y Planificación.
CVP = Corporación Venezolana del Petróleo (Empresa del Estado).
FDP = Fuerza Democrática Popular.
Fedecámaras = Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción.
FND = Frente Nacional Democrático.
PNB = Producto Nacional Bruto.
IPAA = Asociación Norteamericana de Productores Independientes.
GNL = Gas Natural Líquido.
MBD = Millones de Barriles diarios.
OEA = Organización de Estados Americanos.
OLADE = Organización Latinoamericana de Energía.
OPEP = Organización de Países Productores de Petróleo.
PRT = Precios de Referencia Tributaria.
URD = Unión Republicana Democrática.

Escaneado con CamScanner

INTRODUCCION

ESTE LIBRO *es un estudio del delineamiento e implementación de una política oficial frente a una formidable industria exportadora controlada desde el extranjero. Más precisamente, es un intento de penetrar la política venezolana del petróleo, con los esquemas de conflicto y negociaciones entre las principales partes en el sistema político petrolero y las formas en que estos esquemas han moldeado (y han sido moldeados a su vez) el rápidamente cambiante proceso político, especialmente en los años de gobierno democrático desde 1958. De este modo enfoca la estrategia adoptada por los dirigentes venezolanos hacia el logro de los objetivos de la política petrolera, los esfuerzos de las corporaciones petroleras internacionales para defender sus ganancias y retener el acceso a los recursos venezolanos, y las consecuencias de estas actividades en el panorama de desarrollo del país.*

En años recientes, los estudiosos de los problemas del desarrollo latinoamericano han llegado a interesarse más y más en la influencia de los entes transnacionales —y de las corporaciones extranjeras en particular— sobre los hechos políticos y económicos de los países del área. La "Dependencia" se ha convertido en un tema importante en el trabajo de analistas sociales y los estudios acerca de las corporaciones multinacio-

Escaneado con CamScanner

nales y su intervención en la toma de decisiones en lo interno se han puesto de moda. Tardíamente, las ciencias sociales han comenzado a reconocer la significación teorética de las relaciones entre dominante y subordinado y las usuales desigualdades, políticas y económicas, tanto públicas como privadas, y a reconocer la artificialidad de los modelos de análisis que dejan de lado o subestiman estos fenómenos.[1]

Entre los mismos partidarios de la política de desarrollo, la manipulación formal de los lazos con el sistema internacional ha empezado así a tomar alta prioridad; en efecto, para muchos países ha llegado a tener una importancia equivalente a la que adjudican las superpotencias al poderío militar. Esto es esencialmente verdadero para países que dependen principalmente de la venta de uno o de muy pocos productos (los países exportadores, como Jonathan Levin los ha llamado.[2]). Se está haciendo más y más claro, de todos modos, que los problemas políticos planteados por tal dependencia, son complicados y formidables, requiriéndose extraordinaria habilidad al negociar y condiciones políticas favorables tanto internas como externas. Desafortunadamente se trata de problemas que hasta hace bastante poco han recibido escasa atención.

Aunque muchos países latinoamericanos dependen de la exportación de materias primas, Venezuela y su petróleo, en diversas formas simbolizan los extremos de esta situación. Las cifras son bien conocidas: el petróleo en años recientes ha provisto más del 90 por ciento del provecho por exportaciones, más del veinte por ciento del producto nacional bruto y más del sesenta y cinco por ciento de los ingresos fiscales. En 1975, en virtud de los recientes aumentos de precios, es probable que el petróleo provea tanto como el 40 por ciento del valor del producto nacional bruto y el 85 por ciento de los ingresos fiscales. Más aún, la producción y exportación del petróleo venezolano han sido casi enteramente controlados por subsidiarias de las más poderosas corporaciones multinacionales del globo, como la Exxon, Royal Dutch Shell, Gulf Oil y la Texaco. Estas embarcan cerca de 3 millones de barriles diarios hacia el exterior, la mayor parte destinados a las naciones más desarrolladas del mundo, especialmente USA. La riqueza proporcionada por este comercio ha transformado en pocas décadas a Venezuela, de una apacible sociedad agraria en una de las naciones más desarrolladas de Latinoamérica. El ritmo de los cambios ha sido delirante: entre 1936 y 1958 el producto nacional bruto per capita creció a una tasa anual promedio del 7 por ciento; y el nivel usual, sobrepasando los $ 1.500,00 es el más alto de Latinoamérica y cerca del triple del promedio de la región.[3] Este extremadamente rápido crecimiento ha sido entorpecido y afectado por crisis, debido a los vaivenes del mercado petrolero internacional.

Aunque el impacto del petróleo en Venezuela es más que todo visible en los espectaculares cambios de su economía, la vida social y política ha sido también afectada. Los ingresos petroleros han estimulado movimientos sociales temerarios, urbanización descontrolada, y un aumento rápido en la participación política; han facilitado una expansión sin precedentes en las dimensiones y el poder del Estado y han librado al Estado —en un grado desusado en un continente aferrado a la tradición— del control de las élites establecidas. Más recientemente, la riqueza proveniente del petróleo ha ayudado a sostener una democracia cuyo proceso ha sido accidentado. Y en un sentido más amplio ha contribuido a conformar un penetrante estilo político ("política de saturación fiscal") en cuyo fondo descansa una adicción institucionalizada a una rápida expansión de los recursos fiscales.

La experiencia venezolana es especialmente ilustrativa porque los inspiradores de su política han ensayado diversas estrategias concebidas a fin de influir el comportamiento de las empresas que controlan la industria del petróleo. Estas empresas a su vez han ensayado nuevos modos de adaptarse a cambiantes situaciones

Escaneado con CamScanner

políticas nacionales y siempre crecientes exigencias gubernamentales. Durante la última media centuria, las relaciones entre gobierno y empresas se han desplazado desde la completa sumisión de parte del Estado hasta la recientemente anunciada decisión de nacionalizar la industria en su totalidad. En definitiva, Venezuela ha tenido una rica y variada experiencia en la delineación e implementación de una política frente a una poderosa industria exportadora controlada desde el extranjero.

Después de la crisis energética de los primeros años de la década del 70, no es necesario recordar que el petróleo es un material de enorme importancia global. Por su valor, es sin duda el producto más importante manipulado por el comercio internacional. Entre los países exportadores de petróleo, Venezuela ha ido adelante en el delineamiento de nuevos modos de la apropiación de beneficios excedentes y el establecimiento de limitaciones a la acción de las corporaciones. La ahora notoria Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que detenta un lugar privilegiado en lo asuntos energéticos mundiales, debe su existencia en gran medida a los esfuerzos de un ministro venezolano de Minas. Durante décadas, Venezuela ha sido una fuente principal de petróleo importado para los Estados Unidos. En años recientes los suministros venezolanos han alcanzado más del 10 por ciento de todos los productos de petróleo consumidos por ese país. De este modo la conducción de la política petrolera venezolana, ha tenido y seguirá teniendo amplio impacto más allá de sus fronteras.

Mi objeto en este libro es analizar y evaluar los logros de las autoridades venezolanas al manejar el mayor problema de desarrollo de su país y relacionar su acción con el desenvolvimiento del proceso político. Hasta donde ha sido posible, he buscado identificar las condiciones de éxito y fracaso que influyen en la concepción de una política de desarrollo, así como las más limitadas condiciones que afectan el manejo de la dependencia en las exportaciones. También he tratado de

clarificar las complejidades de las posibles decisiones en las cuales el futuro de la industria petrolera venezolana será decidido. Este interés estará reflejado en los principales temas de este libro; el esquema de negociaciones y conflicto entre el gobierno y las compañías petroleras y su impacto en la política; el papel de la ideología en la selección de posibles cursos de acción; la habilidad de los inspiradores de la política oficial para ajustar su comportamiento como resultado de la experiencia adquirida en la práctica; la interdependencia entre el proceso político nacional, la política petrolera y los cambios sociales influidos por el petróleo; y la extensión y eficacia de la intervención de las multinacionales en los asuntos internos de Venezuela. He puesto énfasis en la época posterior a 1958 porque intrínsecamente es mucho más interesante a la luz de estos temas y porque mucha de la información disponible en materia de política petrolera durante años anteriores (muy poca por cierto en la época de Pérez Jiménez) ha sido suministrada en otros trabajos. El capítulo 2 provee un resumen de este escenario histórico a fin de situar el análisis subsiguiente.

Al acometer el estudio de la política petrolera venezolana, he tratado deliberadamente —al estilo de Albert O. Hirschman y Charles Anderson— de investigar exhaustivamente las más sutiles implicaciones de conducta, de usar referencias flexibles al medir los resultados de la política[4] y de este modo, por ejemplo, he tratado de permanecer atento a los aspectos constructivos de los conflictos y disenciones y de distinguir entre costos y beneficios a corto y a largo plazo. Desde esta más amplia perspectiva, Venezuela ha tenido en la conducción de una política petrolera más éxito del que la mayoría de los observadores estarían dispuestos a admitir; pero ese éxito ha sido producido por una extraordinaria mezcla de intuición, destreza e incomparable buena suerte. Hasta hace muy poco, contados analistas se han colocado en la posición de los dirigentes de un país en desarrollo que tratan de enfrentarse a los

Escaneado con CamScanner

monolíticos emporios financieros del mundo del petróleo. Basta asumir un poco esta posición para adquirir una idea de las enormes dificultades que conlleva la conducción de una política petrolera. En efecto, desde este punto de mira las más comunmente contempladas soluciones extremas (desde la expropiación xenofóbica hasta la colaboración sumisa y pasiva) aparecen seductoras porque evitan los profundos problemas técnicos y políticos planteados por alternativas más constructivas y responsables.

Un recurso final está a la vista. En gran parte debido a acontecimientos internacionales recientes, Venezuela, en 1975, llega a la más importante encrucijada de su historia moderna. El viejo esquema de irrompibles ataduras al mercado petrolero mundial ha perdido vigencia y los inspiradores de su política deben ahora construir un contexto totalmente nuevo de relaciones. Y lo están haciendo en pleno conocimiento de que el futuro de su país será afectado profundamente por sus decisiones. Petróleo, democracia y desarrollo coherente y equitativo del país continúan estando estrechamente ligados. De hecho, con las decisiones por tomar; Venezuela enfrenta su destino en una forma en que pocas naciones lo han hecho. Y esto hace más y más imperativo que sus estadistas interpreten cuidadosamente las lecciones aportadas por experiencias pasadas.

NOTAS

1. Cortas pero claras exposiciones sobre el tema de la dependencia pueden ser encontradas: Sunkel, *National Development Policy and External Dependence*. Dos Santos, *The Structure of Dependence*. Para mayores detalles véase: los ensayos en *Latin American Perpective* 1 (primavera 1974). Cohen, *The Question of Imperialism*. Cardoso, *Associated-Dependent Development* Sobre corporaciones multinacionales, véase: Vernon, *Sovereignity at Bay*. Kinleberger, *The International Corporation*. Por material referente a Latinoamérica véase: Pinelo, *The Multinational Corporation as a Force in Latinoamerica*. Moran, además ha entregado dos ensayos útiles: *The Alliance for Progress* and *The Foreign Copper Companies and his Conservative Allies in Chile, 1955-70* y *Transnational Strategies of Protección and Defense by Multinational Corporations*.
2. Véase Levin, *The Export Economies*
3. Para estimaciones recientes, véase Rudde and Hamour pág. 229; *Statistical Data*, pág. 3 La cifra dada aquí es mi propia estimación, tomando en consideración recientes incrementos en el ingreso petrolero.
4. Véase Hirschman, *Journeys Toward Progress* y *Development Projects Observed*; Anderson, *Politics and Economic Policy in Latinoamerica*

Escaneado con CamScanner

CAPITULO I

BASES DE UNA POLITICA

Es importante comenzar el análisis de cualquier sistema político-fiscal con un conocimiento del área temática y de los factores de influencia en las posibles decisiones, tales como los personajes actuantes, las relaciones políticas y las doctrinas conformantes de los resultados. Esto es fundamentalmente cierto en el caso de la política petrolera, donde las alternativas son por lo común de alto nivel técnico en su naturaleza y donde el ordenamiento político es desmesuradamente complejo en sí mismo e incluye contendores con medios de influencia y objetivos ampliamente diferentes.

Consideremos primero el area temática. Existe un desacuerdo ampliamente extendido acerca de la verdadera contribución que la exportación de materias primas hace al desarrollo de un país, especialmente cuando es generada por inversiones extranjeras directas. Este desacuerdo es quizás más intenso en el caso de operaciones extractivas de minerales, puestos que éstas son llevadas a cabo aisladas del resto de las actividades económicas del país y mantienen menos lazos capaces de estimular actividad en otros sectores. Cuando actividades de "enclave" de este tipo son controladas por grandes corporaciones multinacionales, como es a menudo el caso, el tema se hace aún más difícil. La mayoría de los análisis aceptarían que este método de ex-

Escaneado con CamScanner

plotar recursos es en el mejor de los casos una bendición a medias desde el punto de vista del desarrollo y que es preferible para un país por razones de orden interno acometer la empresa, de ser posible, por sí mismo. Más importante aún, la mayoría coincidiría en que una vez iniciada la explotación controlada desde el extranjero (y en muchos casos este método ha sido escogido por estimar impracticable otra alternativa), sus efectos, para bien o para mal, en el desarrollo del país huésped, dependerán de la habilidad de ese país para conformar las relaciones resultantes.[1] Excepto en muy pocos casos extremos, la autarquía (p.e. pura independencia) nunca será una alternativa posible.

El intercambio económico a nivel internacional y la vulnerabilidad ante las decisiones tomadas por poderosos actores externos, públicos y privados, continuarán. La dependencia, a menos que sea disfrazada por una gimnasia teórica, es generalmente resultado del funcionamiento de persistentes circunstancias geopolíticas. Como lo expresó Peter Evans: "Para la mayoría de los países pobres, mayor autonomía debe significar creciente control sobre sus relaciones económicas externas, no ausencia de control".[2]

En términos abstractos, el manejo exitoso de una dependencia de esta clase, conlleva diversos propósitos clave: primero, la adquisición de ingresos, tecnología y capacidad a través de la actividad explotadora; segundo, el control de las condiciones de desarrollo de los recursos a fin de asegurar un ingreso regular, aislando el país de las fluctuaciones del mercado internacional; tercero, en el caso de riquezas no renovables, utilizando los ingresos para fundamentar otras fuentes de ingresos y crecimiento, disminuyendo gradualmente el papel de las exportaciones fundamentales en la economía. Un objetivo adicional —susceptible de mayores controversias, pero implícito en el exitoso cumplimiento de los tres primeros— es aclimatar la industria, suplantando, eventualmente, la participación mayoritaria extranjera. Todos estos son, naturalmente, objetivos

políticos. Para comprender cómo Venezuela los ha acometido, debemos examinar el contexto estratégico de su política petrolera.

Para los propósitos presentes, el contexto estratégico puede ser dividido en tres componentes distintos pero estrechamente vinculados. El primero, es la relación entre el gobierno de Venezuela y las compañías petroleras extranjeras; una relación marcada por continuo conflicto y por negociaciones. El segundo, es el sistema político venezolano a través de su evolución desde el inicio de la era petrolera y especialmente desde 1958. En esto también la consigna ha sido: conflicto. Históricamente, la política venezolana ha sido de contiendas; pero en los años recientes, los conflictos se han intensificado a medida que los dirigentes del país han intentado establecer una democracia efectiva bajo condiciones de movilización social rápida. A medida que el sistema político ha cambiado, la política petrolera se ha visto crecientemente mezclada con el cotidiano forcejeo de los partidos y el gobierno. El componente final es lo que pudiera llamarse "ideología" o "doctrina de desarrollo" (o tal vez "filosofía" puesto que contiene fuertes elementos normativos y proposiciones). Esto comprende las distintas ideas y creencias acerca del petróleo y el sistema petrolero internacional y sobre el desarrollo político y económico venezolano, que han prestado elementos a las decisiones de los inspiradores de la política. En la práctica, estos tres componentes se han sumado para determinar las opciones posibles en materia petrolera y proveen de un somero encuadre conceptual, útil para comprender la formulación de una política.

Las compañías y el gobierno: negociaciones interrelacionadas.

La historia moderna abunda en relaciones hostiles y perturbadoras entre compañías inversoras extranjeras y los gobiernos de los países en desarrollo que las al-

Escaneado con CamScanner

bergan. Los ejemplos que más a menudo vienen a la mente, son casos de completa y súbita expropiación, tales como las muy notorias registradas por los anales de las revoluciones rusa, mejicana y cubana. Pero simultáneamente con estas espectaculares acciones —que en un sentido pusieron fin a las relaciones del caso— ha habido ejemplos numerosos de forcejeo continuado y desarmonía; los inversionistas extranjeros quejándose de injusto trato e incumplimiento de acuerdos contractuales y los gobiernos quejándose por las excesivas ganancias e intervención de las empresas en los asuntos internos. Según lo expuesto por muchos analistas recientemente, un examen detenido de estas relaciones revela que, por lo regular, en el conflicto se trata de algo más que de un simple resultado de nacionalismo irresponsable o simple xenofobia; de hecho, se trata, por lo común, de un esquema en las relaciones, un proceso de complicadas relaciones con una lógica interna más bien clara.[3] Esto resulta verdadero especialmente en el caso de explotaciones mineras en gran escala, que influyen pesadamente en toda la economía del país en cuestión.

Las negociaciones que envuelven las relaciones entre el gobierno y las compañías son, en muchos aspectos, similares a los juegos descritos por Thomas Schelling; también comparten muchas de las características normalmente identificadas como propias de las negociaciones entre poderes soberanos.[4] A este juego de las inversiones extranjeras, las corporaciones multinacionales aportan capital, capacidad empresarial y tecnología.

El gobierno aporta las ventajas adjudicadas siempre por la soberanía: el derecho legal de acceso y el poder de establecer los términos bajo los cuales el capital extranjero debe operar.[5] En el caso de Venezuela este poder ha sido muy extenso, puesto que de acuerdo a la heredada tradición legal hispánica, el Estado es el indespojable propietario de todos los recursos del subsuelo. De este modo, cuando las compañías extranjeras

invierten en Venezuela en las décadas del 20 y del 30, lo hacen como concesionarios más que como propietarios de los recursos, y sus acuerdos con el Estado les dan simplemente el privilegio de explotar bienes nacionales a cambio del pago de porcentajes.

Los contendores en este "juego" son típicos dependientes mutuos, en tanto que cada cual depende y confía en el otro para que la actividad productora y sus beneficios resultantes continúen. Las compañías reciben beneficios y acceso continuado a los recursos; el gobierno obtiene ingresos fiscales importantes e ímpetus para el desarrollo de la economía. Más allá de esta interdependencia, la más importante característica de esta relación es su inherente inestabilidad. Dicho de otro modo, contiene la semilla de su propia destrucción, una dinámica interna conducente en última instancia al reemplazo por un nuevo tipo de arreglo. Por ello, episodios de conflicto y negociaciones, así como la estrategia de las compañías y el gobierno, deben ser analizadas dentro del contexto de una continua metamorfosis, para poder ser comprendidos. Determinados puntos de referencia, representados por acuerdos sobre nuevas tarifas de impuestos y alteraciones a los arreglos sobre concesiones, deben ser contemplados como temporales y evaluados en relación a cambios pasados y futuros. El ritmo y la forma de evolución de las relaciones, en todo caso son proclives a variaciones y son en sí mismas susceptibles hasta un grado considerable, de ser guiados por una política.

A fin de captar los razonamientos en que se apoyan estas afirmaciones, es necesario observar los personajes y sus motivaciones. Consideremos primero la industria petrolera.[6] Aunque cerca de unas treinta compañías operan en Venezuela, la producción de petróleo hasta los primeros de los años 70, ha sido controlada casi completamente por varias subsidiarias de las multinacionales (Tabla 1).

En 1973 dos compañías, Creole (controlada por Exxon) y Shell de Venezuela (subsidiaria de la Royal

Escaneado con CamScanner

Dutch Shell) dominaban la industria produciendo m
del setenta por ciento del petróleo. La siguiente en
maño, la Mene Grande (contorlada por Gulf Oil, c
algunos aportes minoritarios de Shell y Exxon) prod
cía solo el seis por ciento. Otras ramificaciones y su
sidiarias de las "grandes" internacionales como la M
vil y Texaco, se adjudicaban el once por ciento, y l
más pequeños productores independientes se repartía
el resto.

Las casas matrices de estas empresas operaban e
todas las fases de la industria, desde la perforación ha
ta los productos listos para el mercado y trabajaban
acuerdo, como en un "cartel": un mercado inmens
controlado por una exigua minoría. Como grupo r
presentaban una de las más grandes concentraciones d
poder económico y organizativo en el mundo, desd
cualquier punto de vista. En 1970 las casas matric
de las cinco mayores compañías petroleras de Venezu
la efectuaban ventas mancomunadas por más de 4
billones de dólares, más que el producto nacional br
to de todos los países a excepción de diez, y más qu
los ingresos fiscales de todos los países a excepción d
tres. La Standard de Nueva Jersey (Exxon después d
1º de Noviembre de 1972) y la Royal Dutch Shell ju
tas, controlaban más de 27 billones de dólares o se
cerca de tres veces el producto nacional bruto de V
nezuela en ese año.[7]

Mucho del poder, independecia y eficiencia de est
organizaciones internacionales derivan de su habilida
para coordinar la extensión total de sus operaciones
así obtener el máximo posible de provecho. Desde
punto de vista de un país extremadamente dependient
como Venezuela, esto conlleva serias implicacione
En primer lugar, los dirigentes de la política petrole
venezolana no pueden asumir que los beneficios calc
lados por las subsidiarias venezolanas de las grande
compañías —que son entidades sujetas legalmente a la
leyes fiscales del país, y los únicos a los cuales tiene
acceso—, han sido hechos declarando las máximas g

nancias. Los precios pagados, el monto producido y aun la forma de producción y procesamiento emprendidos dentro del país, son afectados totalmente por consideraciones completamente extra-nacionales. Cada una de las corporaciones que actúan en Venezuela controla una inmensa red de operaciones, paga una serie de impuestos (muchos de los cuales son mutuamente deducibles) y vende miles de productos en docenas de países diferentes. El objetivo de obtener el máximo provecho impone que estas actividades sean coordinadas de modo de obtener la mayor suma de dinero por la operación global, tomando en cuenta factores como la seguridad de los recursos, el crecimiento y la satisfacción empresarial. Cada una de las corporaciones petroleras mayores es capaz de satisfacer una buena porción de sus necesidades de petróleo desde otras localidades, si obtener el petróleo en determinada área se hace imposible o deja de ser rentable. En efecto, a fin de acrecentar las ganancias, las compañías petroleras han tenido siempre que colocar los países productores los unos contra los otros, cuando ha sido practicable. Hay una gran eficiencia implícita en el uso de dichas prácticas a objeto de bajar los costos: como lo ha señalado Michael Tanzer, "constituiría una pérdida de confianza en los ejecutivos de parte de los tenedores de acciones, proceder de otro modo".[8]

Está claro que para un país fuertemente dependiente en las ganancias de unas pocas ramas de tal tipo de organización, habrá poca seguridad de que los resultados de esa actividad sean benéficos, a menos que sea mantenida bajo estricto control. Esto, de hecho, es la preocupación de los estudiosos sociales que han observado extenderse esta forma de empresa económica con tan sorprendente velocidad en los años recientes.[9] Cualquiera que sea el interés de un país en una determinada actividad económica, una corporación multinacional —si es eficiente y responsable— no actúa ni debería actuar para acrecer tal interés, aunque podría hacerlo por mera casualidad.

Escaneado con CamScanner

Un problema ulterior originado por la naturaleza
las compañías petroleras es la casi increíble comple
dad de sus actividades (y el cálculo de sus ganancias
El creciente uso del procesamiento de los datos p
computadoras ha contribuido a tal complejidad, al m
nos desde el punto de vista del observador extern
Añádase un deliberado secreto acerca de cada fase
las operaciones y se hace fácil ver por qué tan poc
personas aparte del personal dirigente de las corpor
ciones están enterados de cómo funciona la indu
tria. También resulta fácil comprender la sensación
desaliento que a menudo se apodera del dirigente
un pequeño país dependiente cuando debe enfrentar
a la industria petrolera.

¿Cómo establecer, por ejemplo, si una compañía h
cobrado o no un precio adecuado en un contrato r
ciente? (un problema que ha sido de importancia cap
tal en Venezuela). Hay que tomar en cuenta la clase d
crudo, la situación de las reservas y la probable pro
ducción futura del yacimiento, el punto de destino, mo
mento de la refinación, los sistemas nacionales de cuo
tas de distribución; todo esto en comparación con
movimiento de crudos de otra clase a diferentes flete
navieros y diferentes distancias dirigidas a diferentes re
finerías. Más aún, la compañía evaluará estos factore
en términos de determinada conveniencia impositiva a
adjudicar mayores ganancias al lugar de producción, a l
refinería o al punto de distribución final del producto
Puesto que una enorme proporción de las ventas so
hechas por una rama a otra de la misma compañía, est
clase de manipulación de los costos y los precios re
sulta fácil. Para ir seguros, formas para establecer y ana
lizar una política de precios, pueden ser y han sido
establecidas. Pero llegar a conocer el ritmo de las opera
ciones es muy diferente de poder establecer si las es
tipulaciones de determinado contrato son lo mejor po
sible para el país a cambio de sus recursos, y el proble
ma puede significar millones de dólares.

Desde el punto de vista de los dirigentes venezolanos

estas características de las multinacionales crean un nivel de continua incertidumbre acerca de la principal fuente de ingresos del país. Tienen que aceptar que en diversas circunstancias, el bien del país sería sacrificado por dirigentes situados en el exterior; y peor aún, que les es imposible saber en un determinado momento si esto se está haciendo o no. Esto solamente proveería de suficiente razón para evitar la continuación de la dependencia de las subsidiarias de corporaciones multinacionales, como es el caso de Venezuela. Pero aquí, como en muchos otros países subdesarrollados, la dependencia fue establecida y consolidada por autoridades con escaso conocimiento de las dificultades a ser enfrentadas. Para el tiempo en que estas dificultades se hicieron evidentes, las relaciones entre compañías y gobierno se habían transformado en una profunda y mutua dependencia y ambos participantes de la relación habían basado grandes propósitos en la continuación del proceso productivo y provechoso. En 1971 por ejemplo, antes aún de la crisis energética, el gobierno de Venezuela recibió de las compañías cerca de dos billones de dólares en impuestos y porcentajes; esto representaba cerca de 160 dólares por cada ciudadano (en modo alguno una pequeña suma, si se toma en cuenta que es igual a la mitad o más del producto nacional per cápita de otros nueve países latinoamericanos y mayor que el producto nacional per cápita de unos 45 países alrededor del mundo, entre ellos India, China, Indonesia y Nigeria). Las compañías petroleras por su parte hicieron asientos en 1971 por valor de más de 2,6 billones de dólares y estaban produciendo tres y medio millones de barriles diarios.[10]

Esta condición de dependencia mutua no evitó cambios en las relaciones entre el gobierno y las compañías, al contrario, una vista retrospectiva del tema esclarece que esta relación contiene una especie de dinámica interna que conduce a un siempre creciente control gubernamental y a una siempre creciente participación venezolana en los ingresos y beneficios. Este proceso evo-

Escaneado con CamScanner

lutivo adquirió muchas de sus características de la na turaleza misma de las negociaciones, unas negociacione cuyas reglas y lógica han creado delimitaciones dentro d las cuales los dirigentes gubernamentales debían opera

Inversionistas extranjeros en industrias extractivas co mo el petróleo, tienen que obtener términos iniciales fa vorables si han de correr los riesgos que conlleva la ex plotación y puesta en producción de nuevos yacimien tos. Estos términos usualmente incluyen la garantía d una alta rata de producción, una promesa normalmente contenida en el contrato de concesión. Pero, como ha sido observado por los economistas, una vez descubierta la materia prima, establecidos los medios de extracción y comenzada la producción, llega el tiempo, —usual mente en el término de pocos años— en que los altos beneficios concedidos en el acuerdo original comienza a aparecer como injustificadamente generosos.[11] En mu chos casos estos beneficios son el doble y aún el triple de las ganancias posibles en otras formas de inversión esto ha sido especialmente verdadero en el petróleo, don de la rentabilidad ha sido tradicionalmente enorme A su debido tiempo, las compañías productoras se ha cen vulnerables a las demandas por un cambio en la dis tribución de las ganancias entre ellas y el Estado. Hasta cierto punto las compañías son cautivas del acuerdo; su riesgos han sido tomados y han comprometido capital en la empresa. Gradualmente, los términos de las nego ciaciones cambian en favor del Estado y se hace cre cientemente probable que el gobierno exigirá (y las com pañías tendrán que aceptar) una mayor participación d las ganancias. Andando el tiempo la relación del país huésped hacia las empresas extractoras tiende a ser dia léctica: debates en los cuales los acuerdos anteriores son denunciados y otros nuevos elaborados alternan con pe ríodos relativamente apacibles, aunque a largo plazo hay un proceso continuado de redistribución que bene ficia al Estado.

En la práctica, la relación real es por lo regular mucho más complicada que lo que esta imagen de dos partes

negociando utilidades podría indicar.

Y las crecientemente complicadas condiciones que im piden una estabilización eventual o un equilibrio en las relaciones, antes bien, las empujan hacia su transforma ción. Hay, por sobre todo, la incertidumbre que domi na poco a poco las relaciones y que se convierte en una preocupación de la mayor importancia para ambos con tendores. El gobierno se mantiene en duda acerca de casi todo lo que tiene que ver con las compañías: lo que ganan y cómo, sus planes a largo plazo, los móviles que guían sus decisiones y cómo reaccionarán ante la políti ca gubernamental. También las compañías son afectadas. A medida que el proceso de las negociaciones avanza, el sentido de seguridad de las corporaciones, principal mente acerca de futuras ganancias, comienza a deterio rarse rápidamente. Los contratos adquieren un carácter especial en este tipo de situaciones, puesto que es casi inevitable que sean revisados o denunciados anes de que su término se haya cumplido. Cualquier acuerdo, en la práctica representa sólo un acomodo momentáneo, el ajuste más reciente, dentro de un proceso continuo. Otras tácticas gubernamentales, como reclamos retroactivos de impuestos, hacen más difíciles predicciones seguras acerca de las utilidades de la operación.

Ligada a la incertidumbre como factor de complica ciones está la intervención de los gobiernos en las ope raciones de la industria, incluyendo política de precios, elección de los métodos y cantidades de producción y colocación de los productos. Los gobiernos buscan con trolar la política de las corporaciones porque aspiran a mayores ingresos y no pueden descuidar los intereses nacionales que consisten en influir las decisiones de las corporaciones. Las compañías, a su vez, detestan tales controles porque les impiden lograr las máximas utilida des, limitan su flexibilidad y les imponen prioridades no deseadas; más aún, crean mayor incertidumbre.

Una complicación por añadidura son las nuevas in versiones. Extracción continuada de materias primas en gran escala requiere nuevas inversiones periódicas, algu-

Escaneado con CamScanner

nas veces muy grandes, a fin de explorar y comprob nuevos campos, de introducir nuevos métodos, expand o revisar procesos de producción. Esta necesidad cr sub-procesos a corto plazo dentro del esquema de int acción en las relaciones entre gobiernos y compañí A menudo las compañías elevan el valor de los nuev capitales; y el gobierno una vez que el nuevo acuer ha sido firmado, tiene incentivos adicionales para atac los altos, excesivos, beneficios resultantes. Este ci usualmente retorna al más homogéneo tipo de negoci ciones entre compañías y gobierno en diversas form cambiará la estrategia de las partes hacia ciertas técnic tales como estímulo impositivo compensatorio para inversiones y reducirá el lapso entre los episodios abierto conflicto (por ejemplo: reajustes y equilibrio) las negociaciones, ya que las compañías alteran sus cá culos de tiempo y riesgos a causa de ello.

El efecto a largo plazo más importante, de todos m dos, es la creación de una tendencia degenerativa en industria misma. La reinversión, junto con las exige cias de acceso a nuevas fuentes de recursos es la gra jugada de la industria y será usada tratando de bloque el deterioro de la posición de una compañía en un d terminado país. Como las tendencias en esta relación agotan con el tiempo la incertidumbre se alimenta d si misma, los márgenes de ajuste se hacen más estrecho los cálculos a corto plazo predominan, las reinversion se hacen cada vez más y más costosas y la supervivenc de la industria misma se convierte en el objetivo últim La industria puede ser fácilmente atrapada en un pel groso callejón sin salida.

En este punto el problema de cambiar el acuerdo b sico para explotación de los recursos, comienza a ten una importancia crítica para ambas partes. El nue arreglo propuesto puede asumir formas extremas, com control total o agencias del Estado o empresas conjunt del Estado y las compañías; o una solución intermedi como los contratos de servicio, puede ser adoptada. Co cualquier solución de apariencia atractiva, es probabl

que la posibilidad de tomar decisiones estará más y más en el área nacional, más probablemente en manos del mismo gobierno. Solo una transformación de tal tipo parecería capaz de resolver las tensiones y conflictos creados, a medida que el tiempo corre, en la vieja relación.

A grandes rasgos la experiencia venezolana de los últimos tiempos se ajusta a este burdo esquema. Desde los primeros años de la década del 20, cuando la participación del Estado en las ganancias era a duras penas el 15 por ciento, el gobierno venezolano ha revisado repetidamente su política petrolera a fin de aumentar sus ingresos y su influencia en las decisiones de las compañías. Cambios de mayor importancia, a menudo conduciendo a disputas con las compañías, se produjeron en 1942-43, 1949, 1958, 1966-67, 1970-71, 1972, 1973 y 1974 e introducidos numerosos ajustes menores. En el presente, la participación gubernamental en los beneficios llega a cerca del 85 por ciento y su influencia en la toma de decisiones de las compañías ha crecido en forma proporcional. La política de inversiones de las compañías ha tendido a cambiar como reacción frente a estos ajustes (Ver apéndice, tabla A parágrafos 179-81).

Pero el esquema desarrollado hasta ahora, aunque constituye un útil marco explicativo, no especifica más que las razones para la tendencia general de las relaciones entre compañías y gobierno. No delinea ni las ocasiones ni la forma de cambios; no incluye materias para la participación en los ingresos o la extensión y la naturaleza del control gubernamental; y más importante aún, no puede dar detalles acerca del resultado final del proceso de transformación mismo. Todas estas cosas varían de acuerdo a las decisiones sobre la política oficial a seguir, las cuales a su vez responden al proceso político interno.

El Proceso Político

El proceso político venezolano es difícil de analizar

Escaneado con CamScanner

en forma sucinta. Hechos en Caracas se suceden a un ritmo enloquecedor, dejando al observador una impresión de turbulencia pero con poco sentido de la existencia de un esquema general. A riesgo de simplificar demasiado, es posible identificar cuatro amplias tendencias que han sido importantes en conformar la política petrolera. La primera de éstas (una especie de factor condicionante) es la extremadamente rápida movilización política y social que ha experimentado el país en las últimas cuatro décadas, a medida que la clase media primero y luego las masas rurales y urbanas populares se han convertido en fuerzas políticas importantes. La segunda es la aparición y ascenso al poder de un partido reformista, Acción Democrática (AD) que al principio constituyó el medio organizativo para diversos grupos y luego, fragmentado, contribuyó a la transformación del sistema mismo de partidos en un sistema multipartidista. La tercera tendencia es la rápida transformación del Estado venezolano en un centro independiente de concentración de poder debido mayormente a sus ingresos fiscales petroleros. Finalmente, el surgimiento de un complejo sistema de grupos privados y asociaciones, dirigidos por una influyente y coherente organización, que refleja el fuerte deseo de las élites económicas de adquirir mayor influencia en el planeamiento de la política económica.

El desarrollo petrolero en Venezuela comienza poco después de la primera guerra mundial (muchos petroleros señalan el comienzo con la apertura del famoso pozo de Los Barrosos en 1922). Para entonces Venezuela era una sociedad altamente tradicionalista. Más de los dos tercios de la población vivía de la agricultura, el analfabetismo era muy alto y la economía dependía mayormente de los ingresos aportados por la exportación de unas pocas cosechas. Los asuntos políticos estaban bajo el férreo control de Juan Vicente Gómez, uno de los más primitivos y despóticos dictadores en toda la historia de América Latina. A pesar de todo, la guerra dislocó los esquemas comerciales tradicionales y estimuló

cambios políticos y económicos a lo largo y ancho del continente. Venezuela, a medida que la demanda de fuentes de energía aumentó, atrajo debido a su riqueza en hidrocarburos, petroleros de USA y Europa y junto con ellos atrajo capital para la compra de terrenos, para sobornos y para los pagos requeridos a cambio de concesiones por los gobiernos. Oportunidades de mayor educación y empleo, tanto en el área oficial como en la privada crecieron, así como la agitación y dislocación tan a menudo asociadas con la expansión de la participación política en un país en desarrollo.[13]

Cuando Juan Vicente Gómez murió en 1935, el gobierno pasó a manos de su Ministro de Guerra y Marina, General Eleazar López Contreras, que gobernó en nombre de la pequeña oligarquía tradicional venezolana. En la década que siguió, una generación de nuevos dirigentes extraídos de la clase media (muchos de ellos conectados con una serie de protestas contra Gómez durante el año 1928) comenzó a tomar ventajas de un clima político más propicio, formando partidos políticos y presionando al gobierno de López Contreras y al de su sucesor Isaías Medina Angarita, a emprender amplias reformas políticas y económicas.[14]

Entre 1935 y 1945, el ritmo de los cambios se aceleró. La élite gobernante buscó adaptarse a las crecientes exigencias de cambios impulsando una serie de reformas graduales, incluyendo una mayor participación popular en los sufragios y modificaciones importantes en la política económica. La más importante entre las últimas fue una redefinición completa de la política petrolera, completada en 1943. Los venezolanos no están de acuerdo a propósito de la receptividad de los gobiernos de esta época a las exigencias de los nuevos grupos. El gobierno permitió la formación de partidos políticos y pareció inclinado a seguir adelante en sus reformas, pero para muchos, sin la necesaria rapidez.

En 1944 y 1945 un grupo de jóvenes dirigentes de AD, incluyendo a Rómulo Betancourt, Raúl Leoni, Juan Pablo Pérez Alfonzo y muchos otros que tendrán un

Escaneado con CamScanner

papel importante en el período posterior a 1958, se en contraban profundamente frustrados ante la lentitud de los cambios y ante su fracaso en entrar al círculo de la élite política. Cuando un grupo de jóvenes militares de cidieron adelantar un golpe reformista, estos políticos civiles se les aliaron. Para la mayoría de ellos, ésta fue la decisión más importante de sus vidas; y ciertamente fue importante para el futuro de Venezuela.[15]

Durante los tres años siguientes, una junta cívico militar y subsiguientemente un gobierno electo encabezado por Rómulo Gallegos, intentó realizar un ambicioso programa de reformas estructurales en la sociedad y la economía venezolanas. Una serie de decretos proveyó las bases para la reforma agraria y para un programa extensivo de salud pública, vivienda y educación. El gobierno, asimismo, perseguía una política petrolera más definida (que examinaré en el segundo capítulo). Simultáneamente, los dirigentes de AD movilizaron obreros y campesinos y los integraron a AD mediante Federaciones Nacionales.[16] El apoyo de estos dos grupos populares fue ampliamente responsable por la abrumadora victoria electoral de AD en las elecciones libres de 1947. La alianza de los obreros organizados, los campesinos y dirigentes de clase media estaba destinada a mantenerse como la coalición dominante de la política venezolana hasta los finales de la década del 60. Mientras duró, ofreció oportunidades de dirigencia que pocos países latinoamericanos han experimentado; y más importante aún para nuestro punto de vista, proveyó una base sólida para una política petrolera agresiva y consistente después de 1958.

Una idea de la magnitud del aparato gubernamental venezolano entre 1920 y 1943 pueden darla sus ingresos, que llegaban escasamente al doble de sí mismo cada diez años. A partir de 1943, sin embargo, el sector fiscal se expandió con gran rapidez: en efecto el monto de los ingresos fiscales reales, medidos en bolívares, se cuadruplicó entre 1943 y 1947 (véase apéndice Tabla B). Contrariamente a la mayoría de los regímenes reformistas, el primer gobierno de AD contaba con abundantes recursos para respaldar sus actividades. Y casi todo este incremento de la riqueza provino directamente de la industria petrolera. Durante estos mismos cuatro años Venezuela experimentó el mayor incremento en las exportaciones petroleras de toda su historia, debido principalmente al aumento de la demanda provocado por la segunda Guerra Mundial. En los años siguientes los ingresos fiscales continuaron creciendo a un ritmo más lento, reflejando siempre las fluctuaciones de la industria petrolera. Excepto por una breve recesión en 1960, los ingresos petroleros proveyeron no menos del noventa por ciento de los ingresos por exportaciones en cualquier período de los últimos treinta años. El simple hecho de que se produjera tan tremenda expansión fiscal, así como la manera en que se desarrolló, ha tenido profundas consecuencias en el curso político venezolano y en la política petrolera seguida, como lo indicarán futuros capítulos. A causa de ello el Estado se ha asegurado en gran medida independencia de las élites sociales y financieras, y una enorme influencia en el panorama económico del país.

A pesar del apoyo multiclasista y su envidiable situación fiscal, el experimento basado en la asociación de AD y los militares no sobrevivió por largo tiempo. Sus dirigentes eran inexpertos, extremadamente celosos e intolerantes a la crítica y por añadidura incurrieron en la hostilidad de las élites tradicionales, de los militares más antiguos y de las empresas petroleras extranjeras. Un clima de agrio conflicto y de crítica se produjo; y en 1948 los militares irrumpieron de nuevo. Después de dos años de régimen militar, el gobierno cayó bajo el control del teniente coronel Marcos Pérez Jiménez, quien hizo cuanto pudo a fin de instaurar una autocracia centralista parecida a la de su predecesor Juan Vicente Gómez. La corrupción y el peculado florecieron, junto con la represión policial al tratar el gobierno de eliminar la "política" de los asuntos públicos. Uno por uno, comenzando por AD, la dictadura ilegalizó los partidos,

Escaneado con CamScanner

envió sus dirigentes al exilio o los forzó a la clande-
tinidad.

Extrayéndolos de un tesoro todavía en expansión la dictadura derramó fondos en flamantes construcciones urbanas y en los bolsillos de los administradores fiscales y áulicos, descuidando las áreas rurales del país. Como dijera un escritor "él se ocupó tanto como pudo de acuerdo a las circunstancias, de apropiarse de la abundancia".[17] Pero los torpes manejos fiscales, la brutal represión y una serie de desastrosas fanfarronadas políticas incluyendo la farsantería de tratar de mostrar apoyo popular mediante un plebiscito arreglado gradualmente enajenaron al régimen todos los sectores de la sociedad venezolana; y en 1958 Pérez Jiménez sucumbió a una insurrección popular-militar y se fue al exilio con el equipaje repleto del producto del latrocinio.[18] Una junta tomó el poder, ofreciendo elecciones dentro del lapso de un año.

Todavía en el exilio, los dirigentes de los partidos políticos más importantes, entre ellos Rómulo Betancourt de AD, Jóvito Villalba de URD y Rafael Caldera de COPEI aceptaron cooperar después de la caída de la dictadura a fin de prevenir una repetición de la destructiva pugna que había tenido tan desastrosas consecuencias para el país. Después de regresar al país comenzaron a buscar una fórmula política que permitiera el logro de tales propósitos. Una serie de intentos de golpe del ala derecha contra la junta interina reforzó el compromiso; y después de tratar en vano de encontrar un candidato de unidad a la Presidencia en las elecciones fijadas para fines de 1958, acordaron en un pacto especial que quienquiera que ganara formaría un gobierno de coalición y adoptaría un programa aceptable para todos los partidos.

Como era lo esperado, Rómulo Betancourt de AD ganó la presidencia con el 49 por ciento de los votos, 14 por ciento más que su más cercano competidor. Además AD ganó 73 de los 133 diputados y 32 de los 51 senadores. Esta victoria, de todos modos, es-

tuvo lejos de alcanzar la mayoría superior a los 2 tercios de los votos que AD había obtenido en 1947. Significativamente, 67 por ciento del voto en las seis mayores concentraciones urbanas de Venezuela más de cien mil habitantes) fue para el presidente de la Junta Wolfgang Larrazábal y solo 26 por ciento para AD. Fueron las áreas rurales que dieron a Betancourt el 51 por ciento de los votos y 25 por ciento a Larrazábal las que le dieron la victoria. Larrazábal, un contralmirante en el gobierno de Pérez Jiménez, había adquirido amplia popularidad en Caracas debido a una asistencia pública generosa que dispuso de fondos para los pobres y desempleados. El resultado de esta elección fue la primera señal de disgusto urbano frente a los partidos más institucionalizados que han encarado los gobiernos venezolanos desde entonces.[19]

Inmediatamente después de las elecciones Betancourt se dispuso a formar la coalición de gobierno requerida por el pacto entre los partidos y distribuyó las carteras ministeriales, posiciones administrativas y gobernaciones de los Estados tratando de obtener un balance razonable de poder. El programa de gobierno que el nuevo presidente anunció, reiteró los compromisos reformistas que guiaron a AD durante el período 1945-47, pero usando esta vez un lenguaje mucho más moderado, reflejando el acuerdo entre los dirigentes de AD de evitar las amenazas a los centros de poder establecidos en el país y actuar en cambio paralelamente, usando los ingresos fiscales producidos por el petróleo como fuente de impulso para el desarrollo.

Por lo demás —Betancourt lo expresó claramente— los privilegios y prerrogativas existentes, principalmente los de las élites económicas, permanecerían intactos mientras el gobierno trataría de construir una Venezuela moderna, igualitaria y democrática.

La administración lanzó de inmediato un ambicioso programa de desarrollo planificado a fin de alcanzar sus propósitos. Esto incluía: primero, una continuada pero más diversificada industrialización, guiada por el Es-

Escaneado con CamScanner

tado aunque reservando un importante papel a la em
presa privada, con el objeto de reducir la dependenci
del país a las exportaciones petroleras; segundo, un
extensiva programación de la reforma agraria con pr
visiones de crédito fácil, asistencia técnica y solución
a los problemas de mercadeo; y tercero: amplias me
joras en educación y asistencia social. El gobierno a su
vez reasumió su búsqueda —interrumpida durante la
dictadura— de una nueva modalidad en las relaciones
del Estado con las compañías petroleras extranjeras; en
esencia, por una relación que proveyera a Venezuela
de un control sobre su industria petrolera mayor que
el posibilitado por el sistema de concesiones. Para pla
near y coordinar estos ambiciosos programas, el gobier
no estableció una oficina central de planificación es
trechamente ligada al Poder Ejecutivo: la Oficina Cen
tral de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN).

Casi al terminar las ceremonias de instalación, de
todos modos, la nueva administración tropezó con se
rios e inesperados problemas. Para comenzar, la eco
nomía entró en un período de recesión. Esto fue par
cialmente causado por el descenso en los precios del pe
tróleo que ocurrió inmediatamente después de la crisis
del Canal de Suez (Véase apéndice, tabla C), parcial
mente por el desequilibrado desarrollo y la irresponsa
bilidad fiscal de la dictadura y el gobierno interino,
parcialmente por el pánico que cundió entre los inver
sionistas privados que consideraron desastrosos los nue
vos programas gubernamentales. Una fuga rápida de
capitales redujo los recursos necesarios y el desemple
creció, especialmente en las áreas urbanas. Aunque
insegura de cómo reaccionar, la administración tomó
drásticas medidas, primero deflacionarias, incluyendo
control de cambios y cortes substanciales al presupues
to y a los salarios, y más tarde expansionista, incluyendo
obras públicas. En el lapso de tres años, la economía
estaba en camino de recuperación, pero el período de
escasez y contracción presupuestaria había dejado su
marcas en el sistema político.

Mientras el gobierno se enfrentaba a los problemas económicos, la coalición comenzaba a resquebrajarse. La primera deserción ocurrió en la primera mitad de 1960 cuando un grupo de miembros juveniles de AD, disgustados por la moderación de la "vieja guardia" entre los dirigentes, dejó el partido y constituyó el extremista Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), comprometido con la acción violenta. Poco después URD, para entonces el segundo partido en importancia, también dejó la coalición. Sus dirigentes se sintieron discriminados en la distribución de posiciones gubernamentales y se opusieron a la irreductible política de enfrentamiento del gobierno a la revolución cubana. Sus diferencias con AD llegaron a un clímax al decidirse en la segunda mitad de 1960 la ruptura de relaciones con Cuba y se retiraron del gobierno.

El abandono del gobierno por URD confirmó la rápida polarización de la sociedad venezolana, que se convirtió en el más irritante problema planteado a la administración. Disidentes, primero de derechas y luego de izquierdas, lanzaron violentos ataques al Estado, manteniéndolo constantemente acosado a tiempo que procuraba manipular complejos problemas de política económica. Las conspiraciones derechistas, que comenzaron a proliferar tan pronto Pérez Jiménez se marchó, culminaron con un abortado intento de asesinar a Betancourt en junio de 1960. En el mismo año insurgentes izquierdistas comenzaron una campaña de terrorismo urbano y rural que aumentó constantemente en intensidad por tres años consecutivos.

Todavía una nueva deserción sufrió la coalición gubernamental, cuando en los comienzos del año 1962 una segunda fracción de AD habiendo fracasado en un intento de tomar control sobre el aparato partidista, abandonó el gobierno, que quedó solo integrado por "la vieja guardia" de AD y COPEI. Esta pérdida fue un serio golpe para la coalición porque le hizo perder la mayoría en la cámara de diputados y una importante legislación se hizo imposible hasta las elecciones de

Escaneado con CamScanner

1963. Para entonces, de todos modos, la mayoría d
los proyectos de legislación reformista habían sido apr
bados. Finalmente, a pesar de la crisis económica, d
serciones, conspiraciones y terrorismo, la coalición
las arregló para sobrevivir, llevar a cabo muchos de su
programas y efectuar las elecciones libres previstas e
1963. Bajo las circunstancias imperantes, esto consti
tuyó una extraordinaria proeza, opacada sólo por e
hecho de que el gobierno en diversas ocasiones se vi
obligado a suspender las garantías constitucionales.

En las urnas electorales la popularidad de AD su
frió una caída substancial bajando del 49 por cient
de 1958 al 33 por ciento; pero su candidato Raúl Le
ni resultó vencedor sin mayores dificultades. COPE
aumentó su votación del 15 por ciento en 1958 al 2
por ciento. Los principales partidos de oposición; URD
FDP e Independientes Pro Frente Nacional repitiero
sus arrolladoras victorias en las zonas urbanas regis
trando el 44 por ciento del sufragio general. Más im
portante aún, la elección reveló que la coalición urbano
rural forjada por los dirigentes de AD no podía con
tinuar sosteniendo la mayoría del partido: de 177 dipu
tados y 45 senadores, AD logró elegir sólo 65 y 2
respectivamente y por primera vez obtuvo menos d
la mayoría del voto rural, algo así como el 40 po
ciento, en tanto que su respaldo en las áreas urbana
descendió al 18 por ciento.[20]

De este modo, las elecciones de 1963 constituyero
el umbral de una nueva era política en Venezuela, su
perando el sistema de un partido dominante e inician
do una década de política multipartidista, típica en La
tinoamerica, en la cual el presidente no estaba a
frente de una mayoría legislativa y era así, dependient
del apoyo de otros partidos para lograr la aprobació
de sus programas. Esta ruptura puede tener sus or
genes en la rápida urbanización de nuevas áreas, qu
en los pocos años posteriores a 1958, había transfor
mado a Venezuela en uno de los países más urbano
de la Tierra con más de dos tercios de su població

habitando las ciudades.[21] Los nuevos residentes que colmaban las zonas marginales habían dejado atrás sus lazos de campesinos con AD, así como sus asociados rurales y los dirigentes partidistas se hallaron en dificultades para reasimilarlos en su nueva condición. Aunque importantes factores políticos, los pobres de las urbes tendían a permanecer como grupos captables por oradores y demagogos que pudieran atraer su voto en época de elecciones con retórica y promesas de "pan y circo".

En todo caso, las elecciones de 1963 fueron seguidas por un período moderado y un gobierno relativamente estable. Los izquierdistas revolucionarios, habiendo fallado su intento de evitar que se produjera un fuerte compromiso popular de apoyo al gobierno legítimo, casi de inmediato abandonaron su campaña violenta y después de un breve período de terror urbano en los últimos años de la década del 60, gradualmente desaparecieron como una fuerza de significación en la política venezolana. AD, seriamente debilitado, se volvió de nuevo a los otros partidos en busca de apoyo y a seguidas de negociaciones formó una nueva coalición. Esta incluía a URD —que eliminó muchos de entre sus más radicales militantes después de 1963— y un nuevo partido Frente Nacional Democrático (FND) encabezado por Arturo Uslar Pietri, un intelectual conservador cuya participación constituía un símbolo de la más moderada estructura de ese gobierno. COPEI, el antiguo aliado de AD decidió no entrar a esa coalición sino mantener lo que llamaron una "leal" oposición, esperando así mejorar sus posibilidades para las elecciones de 1968, cálculo correcto, como se vio más tarde. La nueva coalición sufrió su primera deserción cuando Uslar Pietri, irritado por su fracaso en influir en la política petrolera y fiscal, se unió a la oposición entrado el año 1966. Por añadidura, inmediatamente antes de las elecciones de 1968 la misma AD se dividió de nuevo a causa de su "demasiado moderada política". Este cisma final fue la razón principal de la victoria del candi-

Escaneado con CamScanner

dato de COPEI, Rafael Caldera, en la siguiente comp
tencia presidencial.

Como puede verse en la tabla 2, en las elecciones presidenciales de 1968, Caldera ganó con menos de un tercio de los votos, exactamente con poco más de mil votos sobre su rival de AD. Los resultados de la elección legislativa fueron aún más fragmentados. AD ganó más asientos en la cámara de diputados y en de senadores que COPEI, pero ni aún así suficientes para tener mayoría en ninguna de las cámaras. Sorpresivamente, una buena proporción de los votos fue para pequeños partidos personalistas, reflejando así el humor de los residentes urbanos. Aún más embarazoso fue el hecho de que el antiguo dictador Pérez Jiménez ganó una silla en el senado. Fue prontamente declarado inelegible, alegando un tecnicismo legal y ha sido desde entonces impedido de ser candidato a cualquier cargo electivo por una enmienda constitucional, que excluye a todos aquellos convictos de algún delito durante el ejercicio de sus funciones públicas.

Fiel a su profesión de fe democrática, AD entregó los asuntos públicos del Estado a Caldera y los Democratas Cristianos. El cambio de gobierno fue más que un jalón; por primera vez en Venezuela un candidato presidencial de oposición ganó una elección y fue instalado en el poder. Pero AD, considerándose como originador de las prácticas políticas democráticas y de la reforma social en Venezuela, halló en la derrota una amarga píldora de tragar y sus tácticas como partido mayoritario de oposición lo revelaron claramente. Desde el comienzo, los dirigentes de AD se comportaron teniendo las elecciones de 1973 como su más importante preocupación.

Caldera, a su vez, intensificó la hostilidad interpartidista optando por romper los precedentes y desechar el mecanismo de las coaliciones mediante el cual AD captó sus oponentes potenciales y compartió con ellos las prerrogativas de la victoria. Esta decisión los colocó en una posición difícil, habiendo recibido tan pequeño apoyo electoral y el más estrecho margen de victoria en la historia del país. En lugar de una coalición se apoyó en acuerdos y alianzas informales en los cuerpos legislativos, conservando un fuerte control sobre el Gobierno y las posiciones administrativas. Muy pronto, después de la victoria, la burocracia fue barrida y militantes de COPEI colocados en sus posiciones. El ambiente fue de este modo preparado para un complejo juego de fuerzas que, aunque ocurría en buena parte en el campo legislativo, incidía de cerca en todos los aspectos de la acción oficial.

A causa del intenso conflicto político y la inmovilidad parcial del Gobierno a partir de 1969, las elecciones de 1973 fueron vistas como un umbral crítico para la democracia venezolana. AD estaba decidido a reconquistar su pasado poder y su candidato Carlos Andrés Pérez, Ministro del Interior durante los años de la violencia, prodigó toda su energía en la reconstrucción del maltrecho partido. Betancourt también; regresó al país y trabajó conciliando y persuadiendo dirigentes alejados para que regresaran. COPEI estaba, naturalmente, dispuesto a conservar el poder y a construir una base legislativa suficientemente fuerte como para acabar con el estrangulamiento parlamentario a que le sometía la oposición. Los dirigentes políticos maniobraban interminablemente, y un sorprendente número viajó a Madrid en solicitud de apoyo del dictador Pérez Jiménez. AD y COPEI montaron una vistosa y altamente profesionalizada campaña usando toda clase de medios: televisión, radio, carteles y camionetas con equipo de sonido. A pesar de la intensidad de la campaña, no era muy grande su virulencia y hubo de hecho, unos aires placenteros en todo su desenvolvimiento.

La víspera de la elección, la mayoría de los expertos, confiando en extensas encuestas, predijeron la continuación de la correlación previa de las fuerzas electorales, con AD y COPEI reteniendo escasamente los mismos porcentajes del sufragio general y, más aún, obteniendo quizá alguna pérdida. La mayoría especuló acer-

ca de una sorpresa de parte del Movimiento al Socialismo, (posiblemente hasta el 15 por ciento de los sufragios), una coalición de la izquierda de alguna forma comparable a la Unidad Popular Chilena, o acerca de la posibilidad de que Pérez Jiménez influyera en la posibilidad de alguno entre la media docena de líderes populistas disputándose sus favores.

Los resultados anonadaron a todo el mundo. Carlos Andrés Pérez ganó la presidencia con una resonante victoria al obtener el 48,6 por ciento de los sufragios y AD ganó una absoluta mayoría en ambas cámaras (Ver Tabla 3) Igualmente importante fue que estas elecciones cambiaron la tendencia constante por largo tiempo en Venezuela hacia la fragmentación política, introduciendo una situación polarizada hacia el sistema de dos partidos. AD y COPEI juntos recibieron más del 85 por ciento de los sufragios presidenciales y 75 por ciento de los votos legislativos, fortaleciendo la posibilidad de la consolidación de un auténtico sistema bipartidista, un desusado, pero potencialmente constructivo resultado en cualquier democracia multipartidista. Al fin de cuentas, la elección despejó el temor de una continuada parálisis parlamentaria en los años por venir.

La política pública y el sector privado

Hasta este punto mi análisis ha enfatizado el sistema político partidista. De todos modos, en los años recientes una constelación de influyentes y bien organizados grupos y asociaciones ha comenzado a participar activamente en los asuntos políticos de Venezuela.[23] Como fue el caso en todas partes de Latinoamérica, la economía venezolana se expandió y diversificó durante y después de la segunda guerra mundial, especialmente a nivel medio en servicios e industria manufacturera liviana, que se beneficiaron de la política de sustitución de las importaciones del gobierno. Un puñado de empresarios financieramente fuertes, ya establecidos en el área de procesamiento de alimentos, cultivo de la

caña de azúcar y bienes raíces, entre otras cosas, consolidó su posición en esos años y hoy sus grupos familiares e imperios financieros ejercen amplia influencia económica y juegan un importante papel en los asuntos organizativos y representativos del sector privado. Un número sorprendente de familias venezolanas económicamente poderosas son descendientes de inmigrantes relativamente recientes y no de la tradicional élite aristocrática del país.

La economía del país es en sí misma altamente excluyente y muy pocas entidades financieras dominan casi todo el mercado en muchos sectores claves. Existe también un fuerte rasgo anticompetitivo en la actividad económica privada. Leyes efectivas anti-monopolio prácticamente no existen y es corriente que ocurran colisiones entre firmas. Los precios y la participación en el mercado son a menudo fijados por acuerdos privados, los cuales algunas veces son respaldados por mecanismos coercitivos efectivos y fuera de lo común. Sin embargo, hay una considerable tensión entre los diversos sectores de la economía; agricultura frente a industria, industria frente a comercio o importadores frente a exportadores; y además un fuerte regionalismo económico, siendo el más notable, la rivalidad entre Maracaibo en el oeste y la región central dominada por Caracas. Finalmente, más y más capital extranjero está ingresando a la economía venezolana no petrolera de los servicios y las manufacturas. Gran parte ha entrado en cooperación con capitales nacionales, pero una buena porción ha entrado por su cuenta, añadiéndose a la diversidad de factores financieros y gerenciales del país.[24]

Con la expansión de la economía, las cámaras de comercio y las asociaciones industriales han proliferado rápidamente y hoy Venezuela se envanece de un sorprendente y denso sistema de grupos con intereses económicos. A la cabeza de este sistema está la Federación Venezolana de Cámaras de Comercio y Producción (Fedecámaras) que tiene por objeto configurar la política

Escaneado con CamScanner

del sector privado como un todo y servirle de portavoz. Creada en 1944, Fedecámaras tiene unas 200 asociaciones miembros repartidas en cerca de todas las áreas de la economía y representantes de las más influyentes familias mantienen importantes posiciones en sus cuerpos directivos.[25] Desde 1958 y particularmente desde 1965, la organización ha tomado un siempre creciente e importante papel en los debates sobre política económica gubernamental, especialmente en lo concerniente al sector privado como un todo, lo cual naturalmente incluye la política petrolera. Hay, además, otros portavoces del sector privado, como la Cámara de Comercio de Caracas y la Asociación Pro-Venezuela, pero ninguna tan importante como Fedecámaras.

Las razones para este surgimiento de la actividad asociativa son las usuales, si bien más poderosas de lo que generalmente lo son: regular los asuntos internos de las diversas áreas de actividad económica, actuando, como dijo Robert Scott en forma de "gobiernos privados" y cooperar en el manejo de las relaciones entre el sector privado y el Estado.[26] Por lo que he dicho acerca de oligopolio y cartelización en Venezuela, la necesidad de instituciones que controlen la competencia y permitan el intercambio de información debiera ser clara; para nuestros propósitos, en todo caso, la segunda de estas funciones es la más interesante.

El sector privado en Venezuela depende en gran medida del Estado, quizás mucho más que en cualquier otro país de Latinoamérica, excepto Cuba. Muchas empresas actúan protegidas por una valla de restricciones a la importación y el sector oficial es tan importante en la economía general que la política seguida por el gobierno casi siempre tiene extensas e imprevistas consecuencias en los negocios. Al mismo tiempo, debido a sus ingresos petroleros, el Estado venezolano ha podido mantenerse extraordinariamente independiente de la economía privada nacional. Ha sido, en un sentido, capaz de mantenerse por encima de las presiones que afectan las instituciones públicas en muchos países y

puede ejercer gran poder en la economía sin tener que sostenerse privando a las élites establecidas de sus ingresos o prerrogativas. Seguramente esto ha afectado la política gubernamental (en áreas que las afectan, las élites han sido a menudo capaces de ejercer un poder de veto); pero la independencia fiscal del Estado ha facilitado la rápida expansión burocrática y ha sostenido programas gubernamentales masivos en áreas menos vitales para los intereses económicos privados.

Desde 1958 el gobierno de Venezuela ha estado en manos de dirigentes políticos, lo que de hecho constituye un sector social completo constituido por políticos y administradores muchos de los cuales ponen en tela de juicio la legitimidad del control privado de importantes áreas de la economía.[27] Reflejando ésto, los intereses privados han encontrado muy difícil adquirir influencia dentro de los partidos políticos. Ningún partido ha servido como vehículo de intereses privados con la sola y parcial excepción del FND en 1965-66 y los dirigentes de AD han sentido siempre sospechas de la élite económica, en parte por la íntima identificación de esos grupos con las compañías petroleras extranjeras. COPEI tampoco ha sentido mayores simpatías especialmente después de 1970. La ideología democristiana, aunque ambigua con respecto a las relaciones económicas, tiende nada menos que a manifestarse anticapitalista y la juventud de COPEI ha estado haciendo presión por una mayor intervención del Estado en las cuestiones económicas durante los años recientes. Muchos de los partidos más pequeños son naturalmente mucho más agresivos hacia el sector privado.

Representantes del sector privado han disfrutado de considerable acceso administrativo en las decisiones sobre política oficial, especialmente cuando han mantenido cargos directivos en el gobierno o en alguno de los numerosos institutos autónomos; y han obtenido acceso como representantes a una variedad de cuerpos consultivos especiales, principalmente en instituciones planificadoras creadas para proveer cana-

Escaneado con CamScanner

les de comunicación entre el Estado y los intereses pri-
vados. La influencia privada ha sido particularmente
fuerte en el ministerio de Hacienda, el ministerio de
Fomento y el Banco Central. Aquí, una y otra vez, di-
rigentes conectados con las dos mayores familias em-
presariales de Venezuela, los Mendoza y los Vollmer,
han mantenido puestos desde 1958.[28]

A pesar de este acceso consultivo y administrativo,
el delineamiento de la política económica ha estado ca-
racterizado por una tensión crónica entre las élites eco-
nómicas y el gobierno. Por un corto lapso durante el
gobierno de Betancourt, cuando los dirigentes políticos
fueron muy cuidadosos de amenazar las élites, los dos
sectores parecían estar llegando a un acuerdo; enfren-
taban la amenaza común de la izquierda y dirigentes de
ambos lados hicieron esfuerzos para limar diferencias.
En efecto, durante algún tiempo juguetearon con la
idea de introducir representación corporativa en el go-
bierno. La administración revivió el moribundo con-
sejo económico nacional, un cuerpo consultivo autori-
zado por la constitución de 1936 y creó diversas comi-
siones destinadas a asesorar al gobierno en cuestiones
de política económica.[29] Poco fruto dieron estas inicia-
tivas finalmente y la mayoría de las nuevas organiza-
ciones se atrofiaron o desaparecieron completamente en
años subsiguientes. En la práctica, ninguno quería ser
coartado por el otro.

Como un resultado de esta escisión estructural e ideo-
lógica, Venezuela ha desarrollado un esquema político
de "crisis" caracterizado por un constante y a veces
agrio estado de semiguerra entre el gobierno y los in-
tereses representados por Fedecámaras y otras orga-
nizaciones. Aprehensivas por su inhabilidad para domi-
nar por completo al gobierno y por su vulnerabilidad
ante la política del sector oficial, las élites privadas se
han agrupado y asumido una posición altamente de-
fensiva, controlan los medios de comunicación y su ca-
pacidad para influir la opinión pública. La intensidad
de los choques entre el gobierno y estas élites ha ten-

dido a aumentar con los años, especialmente desde los
últimos años de la década del 60 y los primeros de la
del 70 cuando la política económica del Gobierno co-
menzó cautelosamente a tomar posiciones considera-
das amenazantes por algunos grupos del sector privado.

Como podía esperarse, las compañías petroleras han
hecho cuanto han podido a fin de obtener ventajas de
este esquema en que encajan las relaciones entre sector
privado y oficial. Aunque han sido consideradas siempre
un grupo especial, separado dentro de la esfera econó-
mica, han tratado de mejorar su posición negociadora
permitiendo que sus intereses sean identificados con
los de los grupos económicos nacionales y se han es-
forzado cuanto ha sido posible, por obtener beneficios
de los conflictos entre el gobierno y el sector privado.
De hecho, a partir de 1958 la alianza con las élites
económicas nacionales ha sido una estrategia defensiva
clave de las compañías petroleras.

La base doctrinaria de la política

Una de las características de la política petrolera de
Venezuela es que ha sido conformada por un coherente
y articulado razonamiento: un puñado de suposiciones
acerca de los objetivos propios de esa política, acerca de
los factores envueltos y sus motivaciones y acerca de
las clases de alternativas y estrategias que tienen sen-
tido dentro de todo este contexto. Un hombre (el "fi-
lósofo petrolero" de AD) Juan Pablo Pérez Alfonzo, ha
sido el más importante promotor de esta doctrina bá-
sica.

Desde los más tempranos años de la explotación pe-
trolera en su país, los venezolanos han estado aguda-
mente conscientes de su esquema dependiente de desa-
rrollo y su vulnerabilidad ante los acontecimientos po-
líticos y económicos externos. La frase "sembrar el pe-
tróleo", ahora un epigrama clásico dentro de la comu-
nidad de países productores de petróleo, fue acuñada
por Arturo Uslar Pietri en el curso de un debate en

Escaneado con CamScanner

1936 a propósito del uso de los ingresos petroleros. Aunque originalmente se refería a planes de desarrollo agrícola, ha llegado a significar el uso generalizado de los fondos aportados por las exportaciones petroleras con el propósito de crear una infraestructura económica independiente del petróleo. El lema sintetiza la estrategia general de desarrollo propugnada virtualmente por todos los dirigentes y los regímenes desde 1936. Pero fue Pérez Alfonzo quien tomando esta diea, y añadiéndole nuevos conceptos conservacionistas de su propia cosecha, la transformó en una doctrina práctica para la formulación de alternativas dentro de la política petrolera.[30]

Pérez Alfonzo comenzó su carrera como portavoz de AD en temas petroleros durante la década de tendencia conservacionista que siguió a la muerte de Juan Vicente Gómez en 1935. Abogado de profesión, fue uno de los principales portavoces de la oposición en el debate que en el congreso culminó con la aprobación del código petrolero de 1943. Y cuando AD obtuvo el poder en 1945 se encargó de los asuntos petroleros por cuenta del nuevo gobierno. Más tarde, después de varios años de exilio en Méjico durante la dictadura de Pérez Jiménez, se convirtió en Ministro de Minas e Hidrocarburos (durante el gobierno de Rómulo Betancourt).

Hay numerosas razones para que las ideas de Pérez Alfonzo hayan tenido tan poderoso y duradero impacto. Para empezar, fue durante años, el más distinguido experto en materia petrolera dentro de AD. Siendo Ministro recibió decidido apoyo del presidente Betancourt, aun en los momentos difíciles en que la política petrolera del gobierno recibía duros ataques y los cuadros del gobierno, incluyendo AD, estaban en desacuerdo acerca del correcto curso de acción a seguir. (a) Con este apoyo Pérez Alfonzo comprometió a AD y al gobierno en una política ajustada a sus teorías y sus sucesores en el Ministerio: Manuel Pérez Guerrero, que se encargó de la política petrolera en 1963 y José Antonio Mayobre que se convirtió en Ministro en 1967, siguieron de cerca sus directivas. Más aún, la administración de Caldera que accedió al poder en 1968 se adhirió en gran parte al mismo curso de acción aunque la influencia de Pérez Alfonzo se hizo sentir mayormente a través de sus críticas públicas a la política petrolera y a través de sus lazos con personas y grupos dentro del Poder Legislativo.

Pero las ideas de Pérez Alfonzo además, aparecieron en el momento adecuado. Convencidos de la necesidad de "sembrar el petróleo" y concientes por lo demás, de los efectos de la dependencia en detrimento de un país, los dirigentes venezolanos necesitaban algo más que resentimiento nacionalista y deseos de una mayor participación en las ganancias de las compañías petroleras para negociar efectivamente con ellas. Necesitaban también una doctrina con qué justificar sus acciones y responder a los persuasivos argumentos de los representantes de las compañías. Pérez Alfonzo llenó esta necesidad; de una manera directa y articulada desafió la estructura entera y el raciocinio del control privado de la industria petrolera, no solo en Venezuela, sino en todas partes y la acusó de conducir no solo al desposeimiento de países exportadores pobres, sino al desperdicio de recursos naturales a escala mundial.

Un conservacionista primero y por sobre todo, Pérez Alfonzo opina que el petróleo tiene un valor intrínseco, no necesariamente reflejado en los precios del mercado, puesto que es críticamente importante para la civilización industrial moderna y puesto que las reservas petroleras del planeta son riquezas no renovables y están siendo rápidamente agotadas. Siente, por consiguiente, que la única forma de asegurar un precio satisfactorio es colocar la industria petrolera bajo control gubernamental, no solo nacionalmente sino internacionalmente. Sus más vigorosas afirmaciones en apoyo a su teoría del "valor intrínseco" fueron formuladas en 1959 y 1960 cuando el mercado internacional estaba abarrotado de petróleo y los precios en caída

Escaneado con CamScanner

constante. Durante esos años afirmó repetidamente que los precios debían subir y predijo que ello eventualmente ocurriría a medida que el reconocimiento de la importancia del petróleo creciera. Por supuesto, dijo él, inteligentes y vigorosas acciones oficiales eran necesarias a fin de asegurar este reconocimiento.

Pérez Alfonzo es además un conservacionista dentro del más estricto significado del término. Como Ministro de Minas e Hidrocarburos hizo cuanto pudo para asegurar que las compañías petroleras aplicaran las más avanzadas técnicas de conservación conocidas. Trató en este punto de emular muchas prácticas seguidas en USA (admiró especialmente el sistema de regulación empleado por la Texas Railroad Commission). Personalmente considera aborrecible cualquier clase de desperdicio, sea la combustión de gas natural de los pozos, sea la malversación de fondos públicos; eficiencia, economía, disciplina y cuidadoso planeamiento a largo plazo son las virtudes que más admira. Mirando hacia el pasado desde nuestra presente "crisis energética" y la hoy en día común preocupación por los problemas ambientales, muchas de sus ideas adquieren respetabilidad. En su tiempo, sin embargo, los críticos de Pérez Alfonzo las consideraron radicales y excéntricas, especialmente en Venezuela donde el hábito de ahorro público ha sido menos cultivado que quizá en ninguna otra parte del hemisferio. (b)

En el plano internacional, Pérez Alfonzo piensa que un tipo de imperialismo "suave" está funcionando, uno que no es tanto el producto de leyes deterministicas históricas como el resultado natural de desproporcionadas desigualdades políticas y económicas. Una creencia en el carácter redistributivo de las relaciones económicas internacionales ha tomado un lugar más prominente en su pensamiento, desde que el concepto fue elaborado en los trabajos del argentino Raúl Prebish y subsiguientemente incorporado como doctrina organizativa por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, que el mismo Prebish encabezó. La médula de esta doctrina consiste en creer que existe una tendencia general del intercambio internacional contra los países menos desarrollados, forzándolos a pagar más por sus importaciones a la vez que recibiendo menos por la venta de sus productos a países más desarrollados. Como lo expresa Pérez Alfonzo "Esta es la clave del poder y el mal del imperialismo económico; comprar barato y vender caro".[31]

Hasta qué punto el petróleo puede llegar en su importancia general para Venezuela, Pérez Alfonzo hace ya tiempo llegó a la conclusión de que hay límites en la rata, que Venezuela pueda absorber capital y usarlo eficientemente para promover un desarrollo que la independice. A menudo ha llamado este problema "indigestión económica" refiriéndose al análisis de Colin Clark de la economía británica entre la primera y la segunda guerra mundial.[32] En consecuencia, siempre ha sostenido que la producción petrolera debiera ser controlada de manera que el incremento en los ingresos se produjera a un ritmo compatible con la capacidad del país para manipularlos de manera productiva. También —y puesto que el petróleo es una riqueza no renovable con perspectivas de aumentar de valor— insiste en que el incremento en los ingresos debe producirse a causa de alzas en los precios, gravados a la mayor rata posible y no de incrementos en la producción.

Los objetivos prácticos de una política, de acuerdo a su marco doctrinario pueden ser resumidos así:

1) Conservación
2) Los más altos impuestos practicables, asegurando al país una remuneración justa de la explotación de su patrimonio.
3) Precios altos que reflejen adecuadamente el alto valor intrínseco del petróleo.
4) Control de producción a objeto de prolongar la existencia de las reservas petroleras y de producir ingresos en la medida en que puedan ser usa-

Venezuela's Generation of "28".

15. Acerca de este y otros episodios de intervención militar en la política venezolana véase Rangel, *Los Andinos en el Poder* y *La Revolución de las Fantasías*. Véase también Burgraaff, *The Venezuelan Armed Force in Politics*
16. Powell, *Agrarian Reform or Agrarian Revolution in Venezuela?*; Martz, *Growth and Democratization of the Venezuelan Labor Movement*
17. Anderson, pág. 282.
18. Véase Taylor, *The Venezuelan Golpe de Estado de 1958*
19. Cifras de Martz, *Venezuelan Elections*, 111, 17; Blank *Venezuela Election Factbook* pág. 35.
20. Blank, *Venezuela Election Factbook* pág. 38.
21. Ruddle and Hamour, pág. 65.
22. Para un análisis amplio de la elección de 1968 véase Myers *Democratic Campaign In Venezuela*.
23. En contraste con la extensa literatura existente sobre partidos políticos y elecciones, hay escasez de estudios del sector privado en Venezuela, Entre los existentes se incluye: Rangel *Capital y Desarrollo* Vol. 111; Clark, *Fedecámaras*. Mucho de lo siguiente es basado en mis propios estudios (inéditos aún) sobre el papel del sector privado en la política de desarrollo, conducida durante 1973 mientras yo era un investigador invitado en el Instituto de Estudios Superiores de Administración de Caracas.
24. Véase Mayobre, *Las Inversiones Extranjeras*
25. Véase Fedecámaras, *Actuaciones del Directorio 1972-73* y *Aspectos Fundamentales de la Doctrina Económica de Fedecámaras*.
26. Scott, *Political parties and Policymaking*.
27. Jorge Ahumada, *Hypothesis for Diagnosing Social Changes: The Venezuelan Case* en Bonilla y Silva Michelena pág, 3 a 24.
28. Rangel. *Capital y Desarrollo*.
29. Más acerca de esto en Blank *Planning and Political Development in Venezuela*.
30. Para una exposición mas detallada de esta orientación doctrinaria, véanse las publicaciones del propio Pérez Alfonzo *Venezuela y su Petróleo*: *Lineamientos de una Política*; *Petróleo: Jugo de la Tierra*; *Política Petrolera*; *El Pentágono Petrolero*; *Petróleo y Dependencia*. Mis comentarios se basan en varias horas de entrevistas personales con Pérez Alfonzo en 1966-67 y 1973.
31. Pérez Alfonzo, *La Dinámica del Petróleo* pág. 175. Para otros análisis véase: Malave Mata, *Petróleo y Desarrollo Económico en Venezuela*; Maza Zavala, *Venezuela: Una Economía Dependiente*. Véase además la Tabla C del Apéndice.
32. Colin Clark, *National Income and Outlay*.

CAPITULO II

ANTECENDENTES

Política petrolera hasta 1958.

LA EXPLOTACIÓN del petróleo venezolano por intereses extranjeros comienza inmediatamente después de la primera guerra mundial, cuando cambios en los planes de consumo de energía estimularon una pugna por el control de recursos petroleros en ultramar. Las corporaciones británicas fueron las primeras en hacer grandes inversiones, pero bien pronto fueron seguidas por capitalistas norteamericanas enérgicamente respaldados por el gobierno de USA. Una vez comenzado, el desarrollo petrolero se desenvolvió rápidamente. El petróleo aparece en las estadísticas venezolanas de exportación en 1918; para 1927 ya era el principal rubro de exportación del país y para 1929 Venezuela era el mayor exportador de petróleo del mundo.[1]

La dictadura de Gómez hizo cuanto pudo para atraer inversionistas extranjeras. Los códigos legales para el control del otorgamiento de concesiones y el establecimiento de los privilegios y obligaciones de las concesiones estaban entre los más liberales del hemisferio al punto de que cuando fue necesario, Gómez usó la tropa para aplastar las huelgas de los obreros exigiendo mejores salarios y condiciones de trabajo. Los ingresos gubernamentales del petróleo en esta época se derivaban mayormente del pago de "royalties" y durante los comienzos de 1920 fueron fijados entre el 8 y el 15 por ciento del valor comercial del producto; el va-

Escaneado con CamScanner

lor comercial a su vez era fijado por el precio corriente en un mercado importante, generalmente Nueva York.[2] Fondos adicionales provenían de pequeños impuestos "superficiales" obtenidos de los concesionarios como paga por el uso de la tierra misma y de impuestos de exploración exigidos a los que intentaban buscar nuevos depósitos. Gómez, de todos modos, suplementaba estos modestos pagos en diversas formas a fin de aumentar sus beneficios personales y los de sus partidarios y adeptos.[3] De lo más notoria fue la práctica de vender concesiones a sus amigos a fin de que éstos hicieran sus propios arreglos con los inversionistas extranjeros. Las compañías extranjeras, interesadas en estos tiempos en asegurar concesiones prometedoras y en comenzar la producción lo antes posible, correspondieron por completo, usando el soborno y la presión diplomática en beneficio de sus intereses.

Muy pocos venezolanos tenían algún conocimiento acerca de la industria petrolera y el gobierno, completamente inepto administrativamente para enfrentar el "boom", hizo muy poco a fin de supervisar o controlar las actividades de las compañías durante la primera década de explotación. Fue práctica común entre abogados y ejecutivos representantes de las compañías "asistir" al gobierno en la redacción de los códigos petroleros oficiales.

Cuando la depresión golpeó la industria petrolera, se hizo evidente cuán dependiente de los eventos internacionales había llegado a ser la economía venezolana. Antes de 1929 la industria se expandió en progresión geométrica, los precios se derrumbaron y las compañías tuvieron que limitar sus operaciones. En Octubre de 1930, 40 por ciento de los obreros empleados en 1929 habían sido despedidos y los ingresos fiscales que alcanzaron la cima de 256 millones de bolívares en 1929 (83 millones de dólares) (a) descendieron a 175 millones de bolívares (57 millones de dólares) en 1943[4]. Entretanto, aumentaban las críticas dentro del país frente a los más notorios abusos de las compañías.

Frente a estas condiciones, Gómez le permitió a su ministro de Fomento, Gumersindo Torres, comenzar a ejercer presión sobre las compañías. Torres estableció la Oficina de Hidrocarburos dentro de su Ministerio y comenzó a enviar inspectores a los campos petroleros a comprobar el aforo de la producción, provocando que las compañías se quejaran de que incompetentes técnicos gubernamentales estaban interfiriendo en la eficiencia de sus operaciones. Pero Torres fue demasiado lejos en 1932 cuando acusó a las compañías de suministrar información falsa al Estado para el cálculo de los "royalties" y exigió unos 56 millones de bolívares como reparaciones. Torres basó sus argumentos, nada menos que en las cifras de la comisión norteamericana de Aranceles (United States Tariff Commission) y no en los datos obtenidos por el gobierno venezolano. Cediendo a las exigencias de la industria, Gómez destituyó a Torres y dejó sin efecto los reclamos del Gobierno.[5]

La muerte de Gómez y los acuerdos de 1942-43.

Debates públicos acerca de la política petrolera comenzaron a pocos meses de la muerte de Gómez en 1935 y crecieron constantemente en intensidad a medida que mayor información sobre las sombrías prácticas del viejo régimen vieron la luz. Casi inmediatamente el nuevo gobierno inició juicios contra varias de las más importantes compañías, reclamando daños y compensaciones por las ventajas ilegales de que disfrutaron en las negociaciones por las concesiones en la década de los años 20. Algunos de estos casos fueron arreglados extrajudicialmente, pero en varios, la Corte Suprema de Venezuela ordenó a las compañías hacer sustanciales pagos al gobierno. En 1938 por ejemplo, la Mene Grande tuvo que pagar más de 30 millones de bolívares (9,7 millones de dólares) en multas. Además, siguiendo la pasada iniciativa de Gumersindo Torres,

Escaneado con CamScanner

el Ministro de Fomento de López Contreras, Néstor Luis Pérez, presentó un reclamo a la principal subsidiaria de la Standard Oil of New Jersey por haber informado incorrectamente sus costos y la compañía tuvo que pagar unos cuatro millones de bolívares (1,3 millones de dólares).[6]

El gobierno además renegoció las bases para el cálculo del pago de "royalties". Las compañías que operan en Venezuela siempre han vendido una gran parte de su producción a sus propias refinerías —de hecho a sí mismas— y el tema del precio que debiera ser usado al calcular el valor comercial del petróleo ha sido siempre de la mayor importancia. El arreglo en vigor durante la época de Gómez terminó en 1936 y después de un período de discusiones, fue establecida una nueva fórmula. En esta época las compañías accedieron a recalcular los valores de pago en forma retroactiva incluyendo los seis años anteriores, estableciéndose así un importante precedente para el futuro.[7]

En 1938 el Congreso aprobó una nueva ley de concesiones que contenía una serie de modificaciones favorables al gobierno incluyendo un aumento en los "royalties" hasta del 16 por ciento y grandes aumentos en los impuestos de uso de la tierra y los de exploración. Las compañías se opusieron vigorosamente a esta medida y cabildearon intensamente contra ella. En 1940, cuando el presidente decidió implantarla a pesar de sus objeciones, anunciaron que no entrarían en negociaciones posteriores mientras estuviera en vigor. El arreglo que finalmente resolvió este callejón sin salida fue el famoso código de impuestos y concesiones de 1942-43, que estableció los términos para un rápido crecimiento de la industria en años subsiguientes.[8]

A pesar de su dura actitud las compañías estaban ansiosas por lograr nuevas concesiones. La demanda mundial de petróleo experimentaba un gran crecimiento y ya habían tenido tiempo de hacer cuidadosas investigaciones en las regiones más prometedoras en cuanto a producción petrolera. Algunas de las mejores concesiones

venezolanas estaban por expirar en una década y muchas de las otras lo harían en el lapso subsiguiente. A fin de justificar ulteriores inversiones y asegurar la continua expansión de la industria petrolera, las compañías necesitaban asegurar el control de nuevas reservas. Estaban asimismo ansiosas de clarificar su posición legal en Venezuela, puesto que estaban ya enfrentando serias acciones legales que ponían en tela de juicio la validez de las concesiones obtenidas durante la dictadura de Gómez y preveían más dificultades de ese tipo. Estaban, además, temerosas de que el ejemplo dado por Méjico —que expropió las compañías petroleras extranjeras en 1938— pudiera resultar peligroso en vista de los crecientes sentimientos nacionalistas en Venezuela. En fin, las compañías petroleras extranjeras estaban prontas y deseosas de comenzar todo de nuevo pisando en un terreno más firme.

Después del estallido de la segunda guerra mundial, el gobierno de USA estaba deseoso de evitar declinación alguna en los embarques de petróleo y el Departamento de Estado urgió a las compañías norteamericanas a llegar a un acuerdo con el gobierno venezolano. Según un estudioso de la política exterior de USA, durante esos años existía una considerable simpatía entre el personal gubernamental norteamericano por la posición de Venezuela en estas materias: "Venezuela era mirada por el Departamento de Estado en el proceso de dar los pasos necesarios a fin de asegurar reformas sociales negadas al pueblo venezolano durante la larga dictadura de Gómez".[9] En esto también, el temor de los problemas en Méjico era probablemente un importante motivo.

En el lado venezolano, el gobierno de Medina Angarita que llegó al poder en 1941, se encontró en una posición difícil al negociar con las compañías. El mismo Medina tomó una postura pública fuertemente nacionalista. Estaba ansioso de rectificar los errores de pasadas administraciones y sabía que exprimir a las compañías le ayudaría a ganar apoyo de los partidos

Escaneado con CamScanner

que estaban surgiendo como fuerzas políticas importan-
tes durante su gobierno. Pero, como su predecesor, Me-
dina temía lesionar la industria y forzarla a dejar el
país y ni él ni sus asesores sabían suficiente acerca de
la misma y de sus operaciones como para juzgar el im-
pacto de las medidas reformistas posibles. El gobierno
de Venezuela ya dependía de la industria petrolera en
un tercio de sus ingresos y la economía global se esta-
ba rápidamente convirtiendo en una creación de la in-
dustria. (Véase Tabla 14)

Inmediatamente Medina sufrió de una escasez de fon-
dos creciente, en un momento en que las demandas por
inversiones de parte del sector oficial en la economía
venezolana eran crecientes, y el gobierno estaba ansio-
so de responder con nuevos programas. El origen de
la escasez puede encontrarse en la segunda guerra mun-
dial principalmente, lo que da una idea de cuán ligado
estaba el bienestar del país al mercado internacional
del petróleo. Los ingresos totales del gobierno que en
1938 habían alcanzado los 340 millones de bolívares
bajaron a 277 millones en 1942 y no se recuperaron
completamente hasta 1944. Excepto en 1941, que fue
un año bueno en términos de producción, la industria
encontró serias dificultades durante la guerra como re-
sultado del cierre de los mercados europeos, pérdidas
ocasionadas por los submarinos alemanes (siete tanque-
ros fueron torpedeados solamente en febrero de 1942)
y escasez de equipo. En 1941-42, un período crítico en
la renegociación de las concesiones, la producción bajó
un 35 por ciento y los ingresos fiscales bajaron un 22
por ciento. Medina trató de ajustarse a esta deficiencia
reduciendo salarios y programas gubernamentales y
eventualmente, mediante empréstitos.[10] Pero estas me-
didas proveyeron escasos fondos de alivio. Al final tu-
vo que llegar a acuerdos con las compañías extranjeras.

A mediados de 1942 Medina anunció sus planes de
revisar las leyes de concesiones y al mismo tiempo pi-
dió al Congreso que aprobara la primera ley de Im-
puesto sobre la Renta dictada en el país, que incluía el

gravamen de los beneficios netos de las compañías. En
enero de 1943 la ley del Impuesto sobre la Renta en-
tró en vigor y en febrero, Medina presentó al Congre-
so el proyecto de una ley petrolera completamente re-
visada que fue aprobada sin modificaciones tres sema-
nas más tarde.[11] Durante todo este tiempo las compa-
ñías habían emitido declaraciones apoyando al gobier-
no y anunciando su determinación de aceptar las nue-
vas proposiciones. Visto en retrospectiva, esto no tiene
nada de sorprendente, puesto que el nuevo código ha-
bía sido secretamente redactado por varios "expertos"
de la industria petrolera norteamericana trabajando en
estrecha colaboración con Medina y su Procurador Ge-
neral. (b)

El acuerdo logrado en este momento fue un com-
promiso mediante el cual el gobierno recibiría mayo-
res pagos a cambio de garantizar a las compañías las
viejas concesiones y otorgarles nuevas. Específicamente
Venezuela recibía más ingresos por aumento de los im-
puestos de uso de la tierra, del impuesto sobre la renta
a la vez que el "royalty" subió al 16,75 por ciento.
Más tarde, en 1944, el gobierno una vez más renego-
ció los precios de referencia en base a los cuales el "ro-
yalty" sería determinado y como anteriormente, los
nuevos precios fueron aplicados en forma retroactiva
hasta buena parte del año 1943. En compensación, el
gobierno puso fin al litigio en curso que ponía en tela
de juicio las viejas concesiones y reclamaba compensa-
ciones por prácticas fraudulentas. Más importante aún,
les permitía a las compañías integrar sus viejas conce-
siones a los términos del nuevo código. Esto tuvo dos
efectos: las compañías pudieron corregir las fallas de
su posición legal originadas por malas prácticas pasa-
das y pudieron obtener una extensión de 40 años —el
lapso de validez de las concesiones reconocido por el
nuevo código— en sus derechos de explotación de al-
gunos de los más lucrativos campos petroleros del he-
misferio. Finalmente, el gobierno aceptó abrir nuevas
regiones del país a los inversionistas petroleros extran-

Escaneado con CamScanner

jeros.[12] Mientras todos estos puntos eran acordados, miembros de la oposición en el Congreso, dirigidos por Pérez Alfonzo y otros dirigentes de AD, acusaban al gobierno de ser complaciente con las compañías y afirmaban que éstas debieran haber pagado más aún a fin de compensar por sus abusos pasados.[13] Hasta cierto punto estas críticas fortalecieron la posición de Medina frente a las compañías. Defendió su posición afirmando que sus propósitos eran obtener al menos el 50 por ciento de las futuras ganancias de las compañías para el país.

El nuevo arreglo costó a las compañías más dinero en el pago de "royalties" pero les dio la ocasión de consolidar sus operaciones en Venezuela en una base mucho más segura y les abrió el prospecto de una expansión en gran escala. En lo que respecta al gobierno, el acuerdo estableció las condiciones para una fase completamente nueva en el crecimiento de la industria petrolera, un crecimiento que proveyó los recursos fiscales necesarios para seguir adelante con los nuevos programas oficiales. Las compañías se aprestaron a consolidar sus posiciones: antes del fin de 1943 habían colocado sus viejas concesiones dentro de las disposiciones del nuevo código y habían comenzado las negociaciones por nuevos territorios. En 1944 Medina comenzó una importante ronda de otorgamiento de concesiones, distribuyendo derechos petroleros sobre 5,97 millones de hectáreas durante aquel solo año, más del total otorgado en toda la historia petrolera de Venezuela. Estos arreglos le reportaron al gobierno unos 54 millones de bolívares en pagos adicionales (c). La mayor parte del petróleo producido en Venezuela hasta la mitad de la década del 70 ha sido obtenida bajo condiciones establecidas por el código de 1943.

La Junta Revolucionaria de Gobierno.

Cuando el golpe de 1945 desplazó a Medina de la Presidencia y trajo al poder una Junta Cívico-Militar,

hubo un amplio temor entre las compañías de que el gobierno nacionalizara la industria o de que al menos denunciara los arduamente alcanzados acuerdos de 1943. Este temor aumentó cuando fue anunciado que Pérez Alfonzo, uno de los más acres críticos del gobierno en años anteriores, sería el Ministro de Fomento (d). Sin embargo, aunque el gobierno demostró ser harto radical en cuanto a sus medidas reformistas —especialmente en las que afectaban el proceso político— en materia de política petrolera, fue sorprendentemente cauteloso. El Presidente Betancourt más tarde explicó los motivos: "Prácticamente toda la economía venezolana y una apreciable parte de los ingresos fiscales, están basados en la industria petrolera. Frente a estas realidades habría sido un salto suicida en el vacío nacionalizar la industria por decreto".[15] En lugar de ello, la Junta decidió actuar dentro de la estructura legal establecida por la administración de Medina, tratando de asegurar que las reformas fueran llevadas a cabo honesta y eficientemente y entretanto, trabajar en forma detallada estableciendo el contexto de un sistema de desarrollo petrolero que reemplazaría a la larga el de concesiones extranjeras.

Poco después del golpe, la Junta denunció que las cifras del impuesto sobre la renta habían sido manipuladas por el régimen de Medina para justificar su afirmación de que había recibido el 50 por ciento de las utilidades de los compañías en 1944.[16] La Junta entonces decretó un cobro extraordinario de 89 millones de bolívares para alcanzar la cifra del 50 por ciento de acuerdo a sus propios cálculos. Para consolidar el principio del 50-50, el gobierno en 1948 instituyó una medida conocida como Impuesto Adicional, que fijó un impuesto del 50 por ciento sobre cualquier suma en que las utilidades netas de una compañía sobrepasara los ingresos del gobierno a raíz de las actividades de esa compañía en Venezuela. Esta simple fórmula rápidamente se extendió por otros países exportadores de petróleo; Irán la adoptó en 1949, Arabia Saudita en

Escaneado con CamScanner

1950, Kuwait en 1951 y Bahrein e Irak en 1952.[17] Aunque irritadas por estos nuevos gastos, las compañías siguieron una línea conciliatoria esta vez, con esperanza de cultivar la sorprendentemente moderada actitud del gobierno en materia petrolera. Se ajustaron a las exigencias del gobierno donde fue necesario y evitaron enfrentamientos serios de ninguna clase (e).

La Junta trató asimismo de incrementar sus ingresos petroleros, recibiendo parte de los pagos en especies y negociando ese petróleo por su cuenta en el mercado petrolero mundial. La ley, de hecho, siempre lo había permitido, pero los pasados gobiernos habían siempre preferido el pago en efectivo. Entre 1946 y 1948, como quiera que se produjo una escasez en la oferta del crudo, las refinerías de los países consumidores estaban dispuestas a pagar precios especiales con tal de asegurar una provisión continua. En consecuencia, el gobierno de Venezuela firmó varios contratos para la venta de su petróleo a precios más elevados y celebró acuerdos de intercambio —en los cuales figuraba el petróleo— con Portugal, Brasil y Argentina. Relativamente poco era el petróleo envuelto en estos acuerdos, pero su celebración hizo a las compañías sentirse incómodas, a tal punto que rápidamente acordaron comprar al gobierno el saldo disponible de ese petróleo, a precios por encima de los establecidos.

A fin de neutralizar los impactos de los eventos internacionales en la economía venezolana, Pérez Alfonzo comenzó a crear lo que él llamó "Fondo anticíclico" previendo que el crecimiento de los ingresos continuaría acelerándose, hasta el punto en que el país fuera incapaz de emplear eficientemente este ingreso en programas; planeó una reserva especial que contendría el equivalente de un año del presupuesto de gastos públicos. Esto, mejoraría la posición del gobierno en sus negociaciones con las compañías y permitiría un ajuste más gradual de la economía a guerras futuras o depresiones internacionales.[18]

De mayor importancia desde el punto de vista de las

compañías fueron los pasos dados por Pérez Alfonzo para echar las bases de una eventual sustitución del sistema de concesiones. Inmediatamente después del golpe, la Junta anunció que en modo alguno otorgaría nuevas concesiones. Luego, en la primera mitad de 1948, el Presidente nombró una comisión especial para estudiar la creación de una empresa nacional de petróleos, que participaría en el desarrollo de las existentes reservas petroleras aún en manos de la nación. Pero el informe de esta comisión, ansiosamente esperado en Venezuela, nunca fue hecho, puesto que el gobierno fue depuesto antes de ser terminado.

Política petrolera bajo la dictadura militar.

La dictadura militar que ejerció el poder después de 1948 abandonó la orientación reformista de AD. Terminó con la discusión de un "Fondo anticíclico" o de una compañía nacional de petróleos, y antes de no mucho tiempo acordó abrir nuevas áreas a las concesiones. Desde un punto de vista personal, así como a nivel administrativo, las relaciones entre los ejecutivos de las compañías y los dirigentes gubernamentales se hicieron amistosas y cooperativas. En varias ocasiones el gobierno dejó pasar la oportunidad de aumentar tanto sus ingresos como su control de las actividades de las compañías. Especialmente en los últimos años de la dictadura, el peculado y la corrupción en la manipulación de los ingresos petroleros fiscales alcanzaron las mayores proporciones. La incompetencia general del régimen en materia económica ha sido ya mencionada.[19]

A pesar de su buena voluntad para beneficiar a las compañías mediante la continuación del sistema de concesiones y permitiéndoles un generoso provento en sus inversiones, el gobierno estaba ansioso de asegurar un crecimiento permanente de sus propios ingresos petroleros; en consecuencia, mantuvo el impuesto adicional en vigor.

Poco después del golpe de 1948, las compañías trataron de convencer al gobierno de que suavizara la car-

Escaneado con CamScanner

ga impositiva que las afectaba, alegando que el petróleo venezolano estaba perdiendo terreno frente al petróleo del Medio Oriente, donde los costos de producción eran más bajos y las compañías extranjeras eran tratadas más condescendientemente. (Esta línea de argumentos en años subsiguientes se convirtió en fórmula usual en las negociaciones con las compañías y será objeto de más detenido examen en el capítulo 3). Estas quejas no condujeron a una revisión de la fórmula 50-50, pero provocaron una renegociación a favor de las compañías, del acuerdo que justipreciaba los "royalties". De acuerdo al arreglo previo, los precios para el "royalty" se fijaban en base a los precios imperantes en los puertos del Oeste de Texas, en USA. De hecho, buena parte del petróleo venezolano era vendido en la costa Este de Norteamérica donde los precios eran substancialmente más bajos. Las compañías señalaron este hecho y el gobierno accedió a renegociar. Una nueva y más detallada fórmula fue adoptada en 1951 tomando en cuenta el tipo de petróleo, el costo del transporte a los Estados Unidos y reduciendo el sobreprecio acerca del cual las compañías se habían quejado. Este sistema de precios fue utilizado hasta mediados de la década del 70.[20] Entre tanto la capacidad competitiva de Venezuela mejoró debido a la adopción por los exportadores del Medio Oriente de la fórmula 50-50 y también a la nacionalización del petróleo iraní, que hizo resaltar el valor estratégico de la más segura producción venezolana.

La eficacia de las compañías petroleras en sus intentos de reducir los costos de producción en Venezuela puede ser medida en parte por el regreso al país de sus inversiones. Después de haber bajado a un 14 por ciento de sus activos fijos en 1949, este porcentaje ascendió a más del 30 por ciento después de 1954 (véase Apéndice, Tabla A). Los negocios fueron buenos bajo Pérez Jiménez. En 1956 y 1957 el gobierno cedió a la presión de las compañías y convino en abrir otra gran porción de las reservas nacionales para concesiones. Al fin, 821.107 hectáreas fueron otorgadas a cambio de

2,25 billones de bolívares (675 millones de dólares).[21] A diferencia de las veces anteriores, estas concesiones fueron otorgadas al mejor postor. Por añadidura, para aumentar el incremento de los ingresos del gobierno sobre estas concesiones, el sistema de otorgarlas permitió que una porción considerable de estas tierras fueran concedidas a compañías independientes más pequeñas, transformando de este modo la estructura de la industria en Venezuela.

Durante la dictadura, la parte correspondiente al gobierno de los beneficios declarados por las compañías sufrió un considerable deterioro, con un desnivel de hasta el 52 por ciento en 1955-57. Esta fue la primera vez desde el establecimiento del Impuesto sobre la Renta que la parte del Estado decreció durante un determinado período de tiempo. El descenso reflejó la política gubernamental de procurar fondos mediante el aumento de la producción y el otorgamiento de nuevas concesiones antes que mediante mayores impuestos sobre las ganancias. La dictadura se proveyó de amplios fondos de todos modos. Durante los años de 1948 a 1957 las compañías extranjeras produjeron cerca de 1,5 veces la cantidad de petróleo que había sido producido en todos los años precedentes y el ingreso fiscal a la rata de cambio de 1938, se triplicó (véase Apéndice Tabla 8).

Para la época en que Pérez Jiménez fue derrocado, Venezuela se encontraba totalmente comprometida en un esquema de desarrollo dependiente. Se había convertido, como lo expresó Rómulo Betancourt en "una factoría petrolera".[22] La tradicional base agrícola del país se había atrofiado y los venezolanos importaban una gran porción de sus alimentos. Buena parte de la actividad comercial e industrial medianas del país estaban financiadas por el despilfarro de fondos provenientes del petróleo y dos tercios del presupuesto gubernamental derivaban directamente del pago de "royalties", impuestos sobre la renta y otros pagos hechos por las compañías.

Escaneado con CamScanner

Cualquier cosa que ocurriera a la industria petrolera internacional le ocurriría a Venezuela. El gobierno aceptó esta situación e hizo poco o nada para cambiarla. Mientras el dinero se mantuviera ingresando los dirigentes oficiales parecían contentos, en la presunción de que lo que era bueno para las compañías era bueno para ellos y desde luego para Venezuela.

a) Bs. es el símbolo para bolívares, moneda venezolana. Tasas de cambio entre bolívares y US dólares pueden encontrarse en el Apéndice Tabla F. Tanto aquí, como en otros pasajes las cifras dadas están expresadas en las tasas del momento a menos que haya indicación contraria. Una conversión a valores constantes puede hacerse usando los factores dados en el Apéndice Tabla E.

b) Pérez Alfonzo descubrió esto, cuando siendo ministro de Fomento de la Junta Revolucionaria de Gobierno encontró un portafolio que contenía la correspondencia entre Medina y la Compañía Geofísica Unida de Pasadena, California. Durante una entrevista conmigo en 1973 me refirió este descubrimiento y me mostró algunos de los documentos encontrados. Este es un episodio importante, puesto que el código de 1943 ha sido considerado la primera afirmación nacionalista de parte del gobierno.

c) Antes de 1938 el área otorgada en concesiones había sido 4,97 millones de hectáreas. Entre 1938 y 1943 casi ninguna extensión fue concedida porque las compañías rehusaron concluir las negociaciones. Véase Pérez Alfonzo: *Venezuela y su petróleo*. Pág. 34.

d) Este Ministerio estableció la política petrolera hasta 1950, cuando fue creado el Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

e) De acuerdo a Gertrud Edwards (Mikesell. pág. 107) Creole, la compañía más seriamente afectada por el impuesto adicional de 1948 "voluntariamente, contribuyó con una gran suma, suficiente para que los ingresos del gobierno igualaran los de las compañías en los años 1946 y 1947, tanto como en 1948.

NOTAS

1. Varios libros se han escrito sobre la competencia por el petróleo y las condiciones en que se desarrolla. Véase: Denny, *We Fight for Oil* ; Fisher , *Oil Imperialism* ; Davenport and Cooke , *The Oil Trusts and Anglo-American Relations* . Hay asimismo muchas relaciones históricas del crecimiento de la Industria petrolera en Venezuela y las acciones de la política oficial frente a ella. Entre los más útiles figuras: Lieuwen , *Petroleum in Venezuela: A History* ; Betancourt , *Venezuela: Política y Petróleo* ; Rangel , *Capital y Desarrollo* Vol, 11; Martínez , *Cronología del Petróleo Venezolano* ;Vallenilla , *Auge, Declinación y Porvenir del Petróleo Venezolano* y los diversos libros de Pérez Alfonzo especialmente *Petróleo y Dependencia* . Cifras de producción y exportación aparecen en varias fuentes: Martínez , *Cronología* pág. 53 y 64; Lieuwen, pág. 38 a 44. Véase además el Apéndice Tabla B.
2. Para más detalles financieros en este período véase: A. Parra , *The Petroleum Industry and its Fiscal Obligations in Venezuela* ; Gertrud G. *Edwards Foreign Petroleum Companies and the Sstate in Venezuela* en Mikesell pág. 101-29.
3. Lieuwen, passim.
4. Ibid, pág. 46 Cifras de Ingresos del Apéndice Tabla B
5. Martínez , *Cronología* pág. 72.
6. Ibid., pág. 70-85.
7. Mikesell,pág. 105.
8. Para más detalles de este período véase Lieuwen pág. 70-100.
9. Wood pág. 264-65.
10. Betancourt , *Venezuela* pág. 130-50
11. Martínez , *Cronología* pág. 90-96
12. Para mayores detalles, véase Lieuwen,pág. 95-97 Hartshorn *Oil Companies* pág. 272-73; Mikesell,pág. 107; Martínez *Cronología* pág. 93-94.
13. Betancourt , *Venezuela* pág. 139-41
14. Véase Medina Angarita , *Cuatro años de Democracia* , especialmente pág. 88-100.
15. Betancourt , *Venezuela* pág. 935-36.
16. Pérez Alfonzo se quejó de que el gobierno de Medina hizo poco para asegurar el cumplimiento de las leyes tributarias y afirmó que la supervisión de las cuentas de las compañías había progresado muy poco desde la época de Gumersindo Torres quien fue el primero que realmente "contó" los ingresos recibidos de las compañías cada año. Véase Pérez Alfonzo , *Pentágono Petrolero* pág. 102-6.
17. Pérez Alfonzo , *Venezuela y su Petróleo* pág. 26.
18. Pérez Alfonzo , *Petróleo y Dependencia* pág. 22.
19. Para una detallada (aunque admitidamente parcializada)

Escaneado con CamScanner

descripción de la conducción de la política petrolera en la época de Pérez Jiménez, véase Betancourt: *Venezuela* parte VI.

20. Para mayores detalles véase A. Parra, *The Petroleum Industry* y Mikesell pág. 106.
21. Martínez, *Cronología* pág. 144.
22. Betancourt, *Venezuela* pág. 777.

CAPITULO III

LA ADMINISTRACION BETANCOURT

Experimentación afirmativa

CUANDO EL GOBIERNO encabezado por Rómulo Betancourt advino al poder en 1959, los inspiradores de la política petrolera venezolana confrontaron circunstancias completamente diferentes a las de los años de la segunda mitad de la década del 40. El sistema de concesiones se encontraba mucho más firmemente implantado gracias al otorgamiento de extensos nuevos territorios por la dictadura de Pérez Jiménez. Por añadidura, Pérez Jiménez y el despilfarrador régimen provisional que le sucedió dejaron al país en un serio enredo económico. El desempleo, la fuga de capitales, una humilde clase rural desesperadamente pobre y un amplio déficit presupuestario hicieron difícil para el gobierno intentar nada que hubiera podido interrumpir la afluencia al país de ingresos petroleros.

El mercado internacional del petróleo, además, cambió en forma importante. Durante los años de la década del 50 los precios del petróleo venezolano habían subido en forma permanente alcanzando el máximo nivel en 1957 después que la crisis del Canal de Suez había creado escasez y dado ventajas a Venezuela debido al cierre del Canal a los tanqueros del Medio Oriente. Después de 1957 los precios comenzaron a bajar constantemente por más de diez años (véase Apéndice Tabla C). Esto fue parcialmente causado por una ruptura

Escaneado con CamScanner

del auto-control dentro del "cartel" de las empresas petroleras internacionales y parcialmente por la entrada al mercado de muchas firmas productoras pequeñas y medianas. En alguna forma, más tarde, los esfuerzos soviéticos por captar algunos mercados fuera del grupo de países del Este, contribuyó a acentuar la tendencia a la baja.

A pesar de estas adversas circunstancias, Pérez Alfonzo, con el decidido apoyo de Betancourt, renovó su campaña para darle un diferente signo a las relaciones institucionales entre el Estado y la industria privada. Esta vez, de todos modos, Pérez Alfonzo se vió obligado a concentrar menos esfuerzo en impuestos y "royalties" y más en el control gubernamental de las prerrogativas tradicionales de mercadeo de las compañías, la determinación de los niveles de producción, el destino de las exportaciones y, sobre todo, los precios. Las compañías también tuvieron que hacer rápidos ajustes. Para entonces tenían que cargar con el estigma de haber colaborado personal y financieramente con la dictadura, y aunque las tendencias internacionales reforzaban su posición para negociar, su posición y su influencia política se hallaban en situación precaria. En el pasado se habían apoyado en contactos personales y en persuasión; pero ahora, si habían de mantener su influencia política y defender sus intereses, era necesario tratar de influir en la opinión pública y concertar alianzas con la comunidad económica nacional.

La Junta presidida por Larrazábal —que gobernó al país durante el año siguiente al derrocamiento de Pérez Jiménez— al comienzo, evitó tomar posición alguna en política petrolera. El Ministro provisional de Minas e Hidrocarburos, Carlos Pérez de la Cova, declaró que el gobierno estaba demasiado ocupado con otros problemas económicos como para poder pensar en el sistema de concesiones y las posibilidades de una compañía nacional de petróleos; dejarían estas decisiones al gobierno constitucional que sería electo en un futuro cercano.[1] Durante la campaña electoral, los dirigentes

de AD afirmaron que ellos no nacionalizarían el petróleo sino que perseguirían las mismas reformas que buscaban implantar cuando fueron derrocados en 1948.[2] En gran parte, las compañías se sintieron aliviadas de las preocupaciones acerca de su futuro en Venezuela. En todo caso, poco después de las elecciones de diciembre de 1958, la Junta anunció inesperadamente que elevaba el impuesto sobre la renta a las corporaciones para las compañías en el tope de la escala de ingresos, con carácter retroactivo para todo el año 1958. El decreto establecía, además, que el pago de "royalties" continuaría siendo calculado a base de ingresos gravables.[3] Estas medidas elevaron inmediatamente la participación del gobierno en las ganancias de las compañías del 52 por ciento al 65 por ciento, el más considerable aumento desde el establecimiento del impuesto sobre la renta.

Las compañías, ya acostumbradas a un tratamiento completamente diferente, agresivamente denunciaron la nueva ley impositiva. Para ellas, el arreglo en base al 50-50 había constituido ya un valioso y simbólico umbral, que una vez traspuesto, no les dejaba punto de referencia alguno para calibrar sus relaciones con el Estado. Su ansiedad fue acrecentada por la resonancia del acto de Venezuela en otros países donde el arreglo del 50-50 todavía prevalecía. Harold Haight, Presidente de la Creole exigió que el gobierno reconsiderara su acción, quejándose en una conferencia de prensa de que las compañías no habían sido previamente consultadas antes de que el cambio fuera anunciado, a pesar de haberse comprometido el gobierno provisional a hacerlo en materias que afectaran la industria petrolera. Eugene Holman, Presidente del Consejo directivo de la Standard Oil of New Jersey, empresa matriz de la Creole dijo que para Venezuela el resultado de la medida sería, a la larga, una declinación de los ingresos, dado que esta acción sorpresiva afectaría seriamente la política de reinversiones de la empresa.[4] La Shell rápidamente se le unió afirmando que se vería obligada a revisar cuidadosamente sus planes de futuras inversio-

Escaneado con CamScanner

nes[5]. Estas amenazas cayeron en oídos hostiles, por decir lo menos; la indignación oficial y pública en Venezuela fue tan vigorosa que el Departamento de Estado de USA advirtió a los representantes de las compañías de la necesidad de ser más políticos en su comportamiento. (a)

Detrás de la acción de la Junta (la cual fue tomada después de mínimas consultas con AD) estaba una urgente necesidad de recabar fondos adicionales. El gobierno presidido por Larrazábal había sido harto pródigo en el uso de los recursos fiscales, tratando de enfrentar los serios problemas políticos y económicos del momento mediante la simple distribución de dinero entre todos los solicitantes.

Sobrepasó los gastos de la dictadura en su último año en más del 15 por ciento, y a pesar de los ingresos producidos por la aplicación de las medidas de la Junta, dejó un déficit presupuestario de más de 900 millones de bolívares (270 millones de dólares). (b) Fue ampliamente informado por medio de la prensa que el súbito incremento de los impuestos inmediatamente antes del acceso de Betancourt al poder, tuvo como causa querer facilitar al gobierno constitucional establecerse sin verse obligado a enfrentar a la industria petrolera y ciertamente tuvo un efecto de este tipo. Sin embargo, al parecer, fue concebido en primer término para disimular los efectos fiscales del gobierno de la Junta.

El gobierno de Betancourt mantuvo las nuevas disposiciones sin cambio alguno. Entonces y más tarde, Pérez Alfonzo utilizó como guía en el establecimiento de impuestos equitativos el principio de que las compañías petroleras eran acreedoras a utilidades del 15 por ciento de sus activos fijos, un beneficio que él juzgaba compatible con la situación del mercado de capitales y adecuados para empresas consideradas de utilidad pública. Si las estructuras impositivas no hubiesen sido cambiadas por la Junta, él habría propuesto, casi con seguridad, reformas de su propia cosecha, ya que las ganancias de las compañías habían estado sobre-

pasando el 30 por ciento por varios años.

El régimen impositivo heredado, de todos modos, era tan riguroso como podía ser bajo las circunstancias presentes en el momento.[2] (A raíz de los hechos, las utilidades de las compañías cayeron de inmediato a 13 por ciento).

El nuevo gobierno prontamente anunció que no otorgaría nuevas concesiones y dió rápidamente los pasos necesarios para crear una empresa petrolera del Estado. A comienzos de 1960 la Corporación Venezolana del Petróleo fue creada y comenzó operaciones como Instituto autónomo del Estado dependiente del Ministerio de Minas e Hidrocarburos. El plan fue asignar a la nueva compañía tierras ricas en petróleo y que entonces negociara contratos de servicio con empresas extranjeras a fin de desarrollar la producción de petróleo. En principio, este arreglo incidiría en el capital extranjero pero al mismo tiempo centralizaría el control administrativo y la dirección en las manos del Estado.[7] A la postre la CVP se mantuvo como una empresa muy limitada durante la primera década de su existencia. Perforó unos cuantos pozos en terrenos bien explorados y en 1964 (de acuerdo a estatutos), se le garantizó un tercio del mercado nacional para sus productos. Pero su producción se mantuvo pequeña, alcanzando sólo el 2,20 por ciento del total nacional en 1973.[8]

Había varias razones para esto. Por si fueran pocas, el mercado mundial de petróleo estaba supersaturado y los precios en baja; Pérez Alfonzo no estaba ansioso de empeorar las cosas ofreciendo grandes cantidades de petróleo venezolano adicional para la venta. Las compañías extranjeras estaban menos ansiosas aún de concluir acuerdos de servicio con el gobierno, ayudando así a construir su propia competencia. A menos que la producción venezolana fuera a ser restringida, el sistema existente de concesiones, firmemente establecido gracias a Pérez Jiménez, podía fácilmente llenar las moderadas metas de producción por las que Pérez Alfonzo bregaba. En cuenta de estas circunstancias, cuan-

Escaneado con CamScanner

do creó la CVP, el nuevo ministro explicó ni más ni menos que la compañía tenía un carácter esencial; ayudaría a los venezolanos a adquirir experiencia administrativa en el manejo del petróleo y proveería el núcleo de un sistema que a la larga reemplazaría la existente red de concesiones.

El deterioro del mercado mundial proporcionó los ímpetus necesarios para iniciativas en una política de una clase completamente diferente. La causa inmediata fue una serie de bajas en los precios de venta del crudo negociado durante los primeros meses de 1959. Pérez Alfonzo denuncia las bajas como injustificadas y perjudiciales para todos los países productores. Su apreciación fue correcta en cuanto al punto último: en el caso de Venezuela, con una producción de 2,8 millones de barriles diarios, la caída en el precio de 0,27 dólares por barril significaba una disminución de los ingresos de las compañías operando en el país de 276 millones de dólares anuales y unos 105 millones de dólares para el gobierno.[9] Principalmente a causa de estas tendencias en los precios, los inspiradores de la política petrolera venezolana llegaron a la conclusión de que los intereses del país requerían la intervención directa del gobierno en las decisiones de las compañías en lo referente a mercadeo, así como una mucho más activa diplomacia tendiente a unificar a los países subdesarrollados en busca de protección mutua y lograr para Venezuela un acceso más seguro y directo a los principales mercados de su petróleo. La esperanza de Pérez Alfonzo era que esta estrategia dual, incluyendo medidas dentro y fuera del país, pudiera prevenir un ulterior deterioro de los precios y quizás llegar a disputar el poder de determinar los niveles de producción global a las compañías multinacionales y a los gobiernos consumidores. Fue un esquema grande y ambicioso.

Política nacional: un experimento de control activo

Dentro de Venezuela, la administración Betancourt

comenzó por organizar una nueva Oficina dentro del Ministerio de Minas e Hidrocarburos —llamada Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de Hidrocarburos— a la cual le fueron asignados amplios poderes sobre la producción y el mercadeo del petróleo nacional. Constituida por funcionarios del Ministerio, la Comisión Coordinadora fue desde el comienzo una institución altamente pragmática.[10] Poca gente al comienzo tenía una idea clara de lo que se proponía realizar y cómo planeaba implementar sus decisiones; pero desde el punto de vista de Pérez Alfonzo se hizo evidente que preveía dos importantes objetivos. Primero: sería como un centro piloto de toda la industria, trabajando con el resto del Ministerio en mantener la mirada sobre las actividades de las compañías. Segundo: sería una especie de Oficina de Control, que podría, basada en su propia información, hacer recomendaciones u ordenar medidas para prevenir decisiones en el mercado, que traspasaran los amplios límites establecidos por la política oficial. En este segundo papel, la Comisión tomaría decisiones con respecto a los niveles de producción, al destino de las exportaciones y aun, sobre precios.

El principal modelo para esta Comisión fue el sistema de prorrateo ya existente en los Estados Unidos, mediante el cual oficinas gubernamentales estaban autorizadas para tomar decisiones acerca de los niveles de producción con el objeto de evitar desperdicio y competencia destructiva. Pérez Alfonzo esperaba que Venezuela pudiera establecer tal sistema por sí misma; más aún, invitó a un miembro de la más efectiva comisión norteamericana, la Texas Railroad Commission, a venir a Venezuela y cooperar en la confección de los planes. El éxito de cualquier comisión de prorrateo depende naturalmente de la habilidad de las autoridades para controlar las principales fuentes de abastecimiento del mercado: de otro modo, este sistema puede solo tener una influencia marginal en precios. En los Estados Unidos y especialmente en áreas como Texas, esta clase de control ha sido establecido ampliamente. Pero

Escaneado con CamScanner

Venezuela no controlaba una parte suficiente del mercado mundial como para poder llevar a cabo este propósito sin la cooperación de otros países productores. Pérez Alfonzo, naturalmente esperaba que esta cooperación pudiera ser obtenida a su debido tiempo, pero al momento de la creación de la Comisión, no existía. Este más amplio objetivo de la comisión, se mantuvo entonces como un objetivo latente que influía en sus actos pero no podía ser llenado completamente sin que otros objetivos de esta política fueran alcanzados, especialmente la organización de los países subdesarrollados productores de petróleo en el mundo.[11]

La Comisión Coordinadora podía, y lo hizo, perseguir los más amplios objetivos de su política en otras formas. Para empezar, comenzó a actuar como centro piloto de la industria. Antes de 1959 los expertos venezolanos estaban generalmente bien informados sobre los aspectos técnicos de la producción en el país, en el sentido de que conocían los principios de conservación y los mejores procedimientos para extraer petróleo, pero tenían escaso conocimiento de lo que ocurría con la industria como un todo complejo, especialmente a nivel internacional. Después de 1959, esto cambió rápidamente. Pérez Alfonzo transformó la Sección de Economía Petrolera del Ministerio en un centro recolector de información e instituyó un sistema de acopio de datos estadísticos mundiales. Los recientemente establecidos lazos con el Medio Oriente demostraron ser una enorme ayuda en este sentido. La sección comenzó asimismo a hacer estudios del sistema petrolero mundial y los resultados fueron utilizados por la Comisión Coordinadora para analizar decisiones tomadas por la industria dentro de Venezuela. A comienzos de 1960 la comisión comenzó a exigir detallados informes a las compañías acerca de sus prospectos para los siguientes períodos de seis meses incluyendo contratos de ventas. A fin de aplacar los nuevos amigos árabes de Venezuela, la comisión ordenó a las compañías no vender petróleo a Israel, una exigencia a la cual accedieron sin dificultad. Y en apoyo a la política hostil del gobierno hacia la dictadura que imperaba en la República Dominicana, prohibió el embarque de petróleo hacia ese país en 1960.

Pero la principal preocupación de la Comisión era el precio del petróleo, puesto que cualquier tendencia a la baja produciría un deterioro proporcional y tal vez aún mayor en los ingresos fiscales. El término "posted price' se refiere usualmente, en términos petroleros, al precio a que comúnmente se vende el petróleo por los productores a las refinerías. En años recientes, sin embargo, estos precios rara vez han reflejado los precios reales de los crudos debido a la práctica conocida como "descuentos". Ha sido una costumbre establecida otorgar descuentos de diversos porcentajes a clientes grandes o permanentes y desde la crisis del Canal de Suez ha existido una serie flexible de precios fantasmas operando paralelamente, pero por debajo de los precios oficialmente establecidos. Los descuentos, rara vez han sido hecho públicos, pero la mayoría de las personas familiarizadas con los asuntos petroleros serían capaces de citar los precios reales en vigor para los crudos en distintas partes del globo. Los precios establecidos han mantenido su importancia más como guía en el otorgamiento de descuentos que como precios cobrables. Más importante aún, estos precios establecidos son usados además para establecer los impuestos en la mayoría de los países productores. Pero en Venezuela durante los años de la administración Betancourt, los impuestos fueron pagados sobre los precios reales de venta. Dadas las condiciones del mercado petrolero había una tendencia de parte de las compañías, cuando no era posible bajar los precios establecidos, a usar el sistema de descuentos como un equivalente práctico de la baja en los precios.

Los miembros de la Comisión, conociendo esta práctica, comenzaron a insistir en que las compañías se abstuvieran de otorgar descuentos grandes o anormales en sus contratos de venta. En reuniones con los ejecutivos de las compañías, discutieron contratos, pendientes o

Escaneado con CamScanner

en vigor, expusieron sus puntos de vista acerca de los descuentos otorgados y exigieron revisiones donde se consideraran necesarias. Las compañías, a su vez, presionaban por obtener instructivos precisos, concretos, acerca de lo que el gobierno consideraba descuentos anormales a fin de tomar decisiones de mercadeo en esa base. Pero la Comisión les ofrecía solo estimativos vagos, prefiriendo trabajar, como lo expresó uno de sus miembros "con un mínimo de reglas básicas y gran sensibilidad en el mercadeo".[12] Discusiones pragmáticas, flexibles, al discutir contratos determinados, al parecer eran mejores que reglas rígidas, que inevitablemente contendrían vías de escape. Y definía como anormal simplemente lo que estuviera fuera de los límites normales del intercambio, lo que desde luego, no es en absoluto una definición. Las relaciones gradualmente llegaron a ser de un tipo en que el gobierno apuntaba a ciertos casos y presumía que las compañías, bajo presión, derivarían sus propias lecciones de la interacción en curso y las aplicarían en consecuencia. Demás está decir, que este procedimiento no fue nada satisfactorio para las compañías.

La Comisión comenzó su activo escrutinio de contratos de venta a comienzos de 1960 y durante la primavera de ese año anunció varias veces que había encontrado contratos en que el petróleo venezolano había sido vendido a precios más bajos que los prevalecientes en el mercado y que el tema estaba siendo sometido a discusión con las compañías envueltas. En estos casos, fueron negociados ajustes aceptables para las compañías y hasta agosto de ese año la autoridad de la comisión no fue desafiada directamente. Fue entonces cuando dos pequeñas compañías, la Superior Oil y la Sun Oil, rehusaron modificar varios contratos como lo requería la Comisión y el tema de posibles sanciones fue mencionado por primera vez. El gobierno, en este caso, tenía que actuar o abandonar sus esfuerzos para prevenir excesivos descuentos. La comisión, en efecto, ordenó el cierre de los pozos de las compañías

de marras y la paralización de los contratos. Emitió además una declaración en defensa de sus actos, notificando a la industria petrolera que el cierre de los pozos sería en adelante una medida administrativa práctica frente al descuento excesivo. Entre otras cosas, la resolución declaraba:

"Considerando que la ley petrolera establece que todo lo concerniente a los hidrocarburos es de utilidad pública, y en el artículo 59 impone la obligación a los concesionarios de efectuar sus operaciones de modo que el desperdicio de estos materiales no ocurra... Considerando que descuentos anormales en la venta de hidrocarburos constituyen un desperdicio económico contrario a los intereses nacionales y podrían provocar el deterioro de los precios del petróleo en el mercado internacional, este Ministerio ordenará la suspensión de la producción que a juicio de la comisión coordinadora para la conservación y el mercadeo de los hidrocarburos sea destinada a la venta a precios anormales. La Comisión hará recomendaciones después de analizar cada caso".[13]

En el lapso de diez días las dos compañías accedieron a modificar sus contratos y recibieron permiso para reasumir la producción. Como se vió más tarde, esta fue la única ocasión en que la Comisión tuvo que recurrir a tales sanciones.

A la larga, el gobierno logró parcialmente el cumplimiento de sus requerimientos en este temprano período de vigilancia. Representantes de las mayores corporaciones admitieron estar evitando en todo lo posible, descuentos "marginales', vale decir los más extremos, a fin de minimizar conflicto con el gobierno. Las compañías menores fueron menos conciliatorias y el gobierno colidió con ellas repetidamente. Pero cualquier control de los independientes ganado mediante estas confrontaciones, fue principalmente una contribución hacia la estabilización de la estructura internacional de precios y no precisamente muy importante: significó muy poco para Venezuela en términos de ingresos, de-

Escaneado con CamScanner

bido al pequeño volumen de las ventas afectado.

Esta fase de control activo durante el cual la Comisión persiguió una política de constante intervención en las decisiones de las compañías en cuanto a mercadeo continuó hasta mediados de 1962. (c) Pero el vigor de las acciones gubernamentales declinó por razones varias. Un problema importante fue de carácter administrativo: la comisión nunca fue capaz de vigilar estrechamente las decisiones de las compañías. Sus directores, aunque harto bien entrenados, carecían de toda la experiencia necesaria y la oficina misma carecía del personal y los medios necesarios para llevar a cabo el complejo papel que había asumido. En el pináculo de sus actividades, dependía en gran medida de los informes de las propias compañías sobre los contratos de venta, juzgándolos de acuerdo a estimados muy generales de los precios prevalecientes. Para hacer una labor efectiva, habría tenido que desarrollar los recursos analíticos necesarios para examinar en detalle muchos cientos de contratos existentes y futuros. Puesto que esto era imposible se encontró a sí misma actuando a la defensiva con menos hechos a la mano que las compañías y se mostró en consecuencia, poco deseosa de dar directivas generales. La vigilancia simbólica que de hecho asumió, se basaba en los efectos que la incertidumbre e inseguridad provocaba en las compañías haciéndolas mantenerse dentro de ciertos límites. De este modo, en la práctica, el gobierno se mantenía tras las compañías urgiéndolas en sus ofertas y consciente a la vez de que conocían más sobre las condiciones reales del mercado.

Es evidente, visto en retrospectiva, que las mayores compañías después de cierto tiempo fueron capaces de ajustar su comportamiento a las nuevas "reglas del juego", ganando eventualmente de mano en el proceso de la solución de los conflictos. Lo hicieron por medio de una combinación de tenaces argumentos y una más bien conservadora política de descuentos. A fines de 1962 los productores más grandes, al menos, estaban

vendiendo petróleo a más o menos los precios que ellos mismos hubieran escogido sin la intervención de la Comisión Coordinadora. A diferencia de los pequeños productores, no eran muy inclinados a otorgar grandes descuentos en caso alguno, es decir: descuentos que infringieran los límites establecidos por el gobierno; pudiendo más fácilmente manipular otras actividades en la refinación y el mercadeo para compensarse. Finalmente, sabían que difícilmente el gobierno ordenaría paralizar la producción, puesto que las pérdidas de aún unos pocos días de paralización de uno de los mayores productores, sería demasiado grande como para ser cubierta por ajustes de cualquier magnitud en los descuentos.

Al fin, después de tres años de experimentación en control activo, los dirigentes venezolanos comenzaron a sentir que sus objetivos podrían ser analizados más fácilmente siguiendo algunas otras vías. El establecimiento de un sistema internacional de prorrateo pudiera fácilmente haber justificado el procedimiento que habían estado usando, pero tal sistema no había sido creado. El año y medio siguiente a las fallas de 1962 se convirtieron en un período de transición durante el cual comenzó la búsqueda de alternativas.

Diplomacia del petróleo y la OPEP.

A nivel internacional, Venezuela lanzó una ofensiva diplomática tan ambiciosa e idealista (y a corto plazo con la misma mala suerte) como la campaña para envolver al Estado directamente en las decisiones sobre precios de las corporaciones. En cuenta de que solo mediante el control de los precios de la oferta de petróleo entrando al mercado mundial podría Venezuela influir el nivel de los precios, Pérez Alfonzo se dispuso a construir pieza por pieza una red internacional de control intergubernamental destinado a subordinar el "cartel" privado del petróleo a un "cartel" oficial constituido por los gobiernos de los países productores (y si era posible, de gobiernos consumidores también). Específicamente buscó dos objetivos concretos: prime-

Escaneado con CamScanner

ro, una organización de países exportadores capaz de controlar y prorratear la oferta del petróleo dirigida al mercado internacional y segundo, un acuerdo amplio con los Estados Unidos y Canadá para regular y estabilizar el comercio petrolero en el hemisferio, asegurando así a Venezuela un grado de control y previsión dentro de su principal área de exportación.

El primer paso en forma para organizar los países productores fue dado a comienzos de 1959 cuando Pérez Alfonzo y una delegación de expertos petroleros venezolanos asistieron al primer congreso petrolero árabe de El Cairo. De inmediato, bajas recientes en los precios efectuadas por las compañías dieron un carácter de urgencia a la reunión y la abierta denuncia hecha por Venezuela de este hecho, que recibió amplia publicidad en el Medio Oriente, garantizó una cordial recepción a los visitantes. En el Cairo los venezolanos promovieron vigorosamente la creación de una organización internacional de productores y recibieron entusiasta respaldo del representante de Arabia Saudita, Abdullah Tariki. Otras delegaciones se mostraron vacilantes, y lo más que Pérez Alfonzo y Tariki pudieron alcanzar fue la firma de un pacto secreto —"un acuerdo de caballeros"— mediante el cual los delegados se comprometían a someter a sus gobiernos tres recomendaciones: primero, que cada nación productora considerara la creación de una organización a fin de coordinar su respectiva política; segundo, que ningún productor se aprovechara de los problemas de otro productor con las compañías petroleras a fin de mejorar su propia posición y tercero, que acuerdos sobre cambios en los precios fueran decididos solo después de consultas con los otros productores.[14]

Al año siguiente a la reunión de El Cairo, Pérez Alfonzo y Tariki intensificaron sus esfuerzos para crear una asociación de productores, usando los canales diplomáticos tanto como los contactos personales, a fin de hacer avanzar su propósito. A principios de 1960 ambos asistieron a una conferencia internacional petrolera en Tyler, Texas, donde Tariki, para consternación

de muchos delegados de las corporaciones, presentó un proyecto delineando un plan para limitar la producción total de petróleo en el mundo, estableciendo una comisión que estimara la demanda mundial y distribuyera cuotas de producción entre los países exportadores. Como era de esperarse, la propuesta recibió poca atención seria, pero es digno de anotarse que Pérez Alfonzo se mostró partidario de la participación de los países consumidores en el plan de prorrateo. El objetivo principal del plan era lograr un sistema internacional de control que pudiera mantener los precios y asegurar un abastecimiento estable. En esta ocasión, así como en posteriores discusiones con el gobierno de USA, Pérez Alfonzo recalcó repetidamente que tanto los consumidores como los productores se beneficiarían de una cooperación de esta clase.[15] Después de la reunión de Texas, Tariki vino a Caracas con Pérez Alfonzo y juntos delinearon un plan amplio de prorrateo. Como lo previó Pérez Alfonzo, este sistema internacional sería un complemento funcional para el sistema de control que estaba formándose entonces en Venezuela, bajo la supervisión de la Comisión Coordinadora.

La violenta caída de los precios establecidos que ocurrió en agosto de 1960 proveyó finalmente el catalizador necesario. Los gobiernos del Medio Oriente sufrieron una pérdida de muchos millones de dólares en impuestos y se encontraban ansiosos de evitar mayores deterioros de su economía. Cuando ocurrió la caída, Tariki estaba en Bagdad conferenciando con el Ministro iraquí de petróleo Muhamed Salman acerca de la organización propuesta. Llamaron a Pérez Alfonzo a Caracas y acordaron los arreglos para una reunión. El 10 de septiembre, Irak, Irán, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela, que juntas producían más del 80 por ciento del petróleo movilizado por el comercio mundial, se reunieron en Bagdad y establecieron la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) comprometiéndose a cooperar en la restauración de los precios a sus niveles anteriores y a "estu-

Escaneado con CamScanner

diar y formular un sistema para asegurar la estabilidad de los precios mediante, entre otras medidas, la regulación de la producción".[16] El acuerdo (al que eventualmente se unirían Quatar, Libia, Indonesia, Abu Dhabi, Argelia, Nigeria, Ecuador y Gabón) fue un paso importante, no sólo para los países comprometidos en él, sino también para la economía mundial en general, en la cual la acción afirmativa de los países en desarrollo y y subdesarrollados estaba precisamente apareciendo como un tema central de política.

Retroceso de la OPEP en sus objetivos.

El éxito de la reunión constitutiva de la OPEP reforzó el optimismo de Pérez Alfonzo acerca del control de parte de los productores; pero pronto se hizo evidente que había sobreestimado la habilidad de sus aliados para cooperar. Cuando en enero de 1961, tuvo lugar la segunda conferencia de la OPEP, el presidente Betancourt se dirigió personalmente a los delegados y les urgió a seguir adelante en el establecimiento de los mecanismos necesarios para regular la producción.[17] Pero de todos modos cuando llegó el momento de considerar acciones colectivas prácticas en este sentido, la iniciativa se esfumó rápidamente. El control de la producción no fue siquiera mencionada en la resolución final de la Conferencia y lo más que se logró fue un acuerdo para coordinar la posición de varios gobiernos con respecto a los precios del petróleo.

En general, los países del Medio Oriente (d) no estaban dispuestos a aceptar el argumento de que una genuina auto-protección requería algo más que recibir una mayor participación en los beneficios y que los productores debieran tener acción directa en la operación del mercado internacional mismo. En cuenta de que Venezuela estaba perdiendo terreno frente a los productores del Medio Oriente en cuanto a porcentaje de la producción mundial, muchos temieron que su objetivo principal fuera congelar la posición en el mercado de los productores claves. La cooperación dentro de la OPEP fue también estorbada por las numerosas y agrias rivalidades entre algunas naciones del Medio Oriente; rivalidad entre los aspirantes al liderazgo de la "Revolución Arabe", rivalidad entre éstos y los más conservadores países árabes, como Arabia Saudita, y numerosas disputas territoriales. Irak, por ejemplo, reclamaba jurisdicción sobre Kuwait y rehusó asistir a numerosas reuniones a causa de la presencia de Kuwait.[18]

En la siguiente reunión de la OPEP, Pérez Alfonzo, aunque continuaba adjudicándole importancia capital al prorrateo, se concentró en un objetivo menor, como el de convencer a los delegados de que deberían al menos seguir el ejemplo de Venezuela y establecer comisiones coordinadoras para supervigilar las actividades de las compañías y afirmar el papel del Estado en el mercadeo. Puesto que el prorrateo abierto y total parecía demasiado ambicioso para entonces, Pérez Alfonzo se esperanzó en que algún tipo de coordinación en la política de varios Estados, podría lograrse mediante la acción combinada de varias comisiones coordinadoras. Varios, entre los gobiernos de los países productores estaban pobremente informados y preparados al tratarse de política petrolera y no era probable que la OPEP pudiera hacer gran cosa mientras éstos dependieran totalmente de las compañías petroleras en cuanto a información. Pero aun este más limitado esfuerzo tuvo escaso éxito. Las resoluciones de la tercera reunión de la OPEP incluían un parágrafo bastante vago acerca del informe venezolano sobre los alcances de su propia Comisión Coordinadora y ordenaba a la Secretaría de la OPEP estudiar el asunto y la reunión siguiente, de hecho, adoptó una resolución favorable a la propuesta venezolana. Era evidente, sin embargo, que los países del Medio Oriente habían ya rechazado la idea y ninguno de ellos creó comisiones coordinadoras.

A comienzos de 1962 los jefes de las delegaciones a la OPEP se reunieron en Caracas para considerar el

Escaneado con CamScanner

futuro de la organización. En esta ocasión decidieron pasar por alto aun el control indirecto de la producción y tratar, como objetivo primario, de forzar a las compañías a garantizar a los gobiernos de los países productores una mayor participación en los beneficios. En consecuencia la asamblea general de la OPEP de ese mismo año resolvió que los miembros comenzaran enseguida negociaciones con las compañías, a fin de elevar los precios establecidos, (posted prices) sobre los cuales eran calculados los impuestos en el Medio Oriente y recomendó además que el sistema de pago de "royalties" fuera cambiado. (e) Ni una ni otra decisión afectaba a los venezolanos directamente ya que ellos cobraban impuestos sobre los precios reales de venta y no consideraban los pagos por "royalties" créditos deducibles de los impuestos, pero cualquier incremento impositivo en el Medio Oriente los beneficiaría reduciendo la disparidad en cuanto a la participación en los beneficios entre su petróleo y el de otros miembros de la OPEP. (f)

Durante un año los miembros de la OPEP negociaron con las compañías pero no pudieron llegar a arreglo alguno. En 1963 fue finalmente decidido —a instancias de Venezuela— designar un comité de tres personas que condujera las negociaciones en representación de toda la organización. Las compañías petroleras aceptaron reunirse con el comité, pero insistieron en que mantendrían negociaciones con los representantes de tres países productores y no con representantes de la OPEP. Las conversaciones subsiguientes tuvieron lugar en París, Londres y Nueva York, así como en distintos lugares del Medio Oriente, incluido (según informaciones que circularon) un escondite en el desierto.[19]

Conflictos dentro de la OPEP continuaron siendo un problema de importancia durante las negociaciones. Irán, por ejemplo, trató de moderar, si no de neutralizar, cualquier posición decidida de la OPEP y repetidamente se opuso a una acción legislativa conjunta contra las compañías. Irak, cuya posición en las negociaciones había sido alterada por su expropiación de grandes áreas de concesiones inexploradas, continuó boicoteando las reuniones a causa de su disputa con Kuwait.[20] Debido a éstos y a otros problemas similares, los miembros abandonaron después de un año las negociaciones conjuntas y reasumieron los contactos directos con las compañías, simplemente notificando a la OPEP los resultados. El papel de Venezuela en todo este proceso fue solo de asesor, pero sus representantes hicieron cuanto pudieron para entusiasmar a otros miembros y a su solicitud proporcionó expertos para aconsejar en materia petrolera. Cuidadosamente condujeron conversaciones, señalando la inconsistencia de los argumentos de las compañías y sus fallas y como resultado las compañías encontraron más y más difícil enfrentar los países productores unos a otros en las reuniones para negociaciones por separado.

Las negociaciones, así como las desavenencias internas de la OPEP llegaron a su clímax durante la celebración de la séptima conferencia, sostenida en Jakarta durante el otoño de 1964. Las compañías habían ofrecido recientemente un compromiso aparentemente atractivo y cinco miembros (Irán, Arabia Saudita, Libia, Kuwait y Quatar) anunciaron que eran partidarios de aceptarlo. Indonesia, Venezuela, Irak, no obstante, estaban en contra de su aceptación. La situación fue superada mediante la resolución por parte de la Organización de dejar a los miembros en libertad de decidir individualmente. Los gobiernos a favor de aceptar la propuesta lo hicieron prontamente.

El nuevo arreglo ofrecido por las compañías puede ser resumido como sigue:

1) Las sumas pagadas por "royalties" serían consideradas deducibles con respecto a los impuestos.
2) Los gobiernos de los países productores abandonarían la aspiración de la OPEP a la restauración de los precios a los niveles que habían estado vigen-

tes antes de la caída de 1960 y reconocerían, a los efectos impositivos, los (sustancialmente más bajos) precios en vigor después de Agosto de 1960. Los porcentajes a pagar por "royalties" permanecerían intactos.

3) A los efectos impositivos les sería permitido a las compañías descontar 8,5 por ciento de los precios establecidos en 1964; este porcentaje estaría reducido a 7,5 por ciento en 1965 y a 6,5 por ciento en 1966. Pasado 1966 las compañías aceptaron eliminar la tolerancia obtenida en los descuentos "en el momento y la ocasión en que su eliminación se justifique por cambios en la situación económica de los crudos del Medio Oriente y por otros factores económicos, como por ejemplo la posición competitiva y de mercado de esos crudos en comparación con la situación de 1964".[21]

De acuerdo a estimaciones publicadas en *The Petroleum Press Service* (Enero de 1965) el acuerdo incrementaría los ingresos gubernamentales en aproximadamente cien millones de dólares en 1964; 125 millones en 1965 y 160 millones en 1966. Pero es fácil ver las razones del desaliento venezolano. No solamente habían los gobiernos aceptantes comprometido la posición de la OPEP en las bajas de 1960, sino que habían aceptado que se hicieran importantes descuentos, aun de los precios establecidos. En efecto, habían acrecentado los impuestos haciendo de los "royalties" un gasto deducible, mientras que renunciaban a su derecho de exigir el regreso de los precios a niveles anteriores más altos. Como lo señalaba *The Economist*, no había mayores diferencias en lo que los aceptantes de la oferta obtuvieron y lo que habrían obtenido si sus convenios previos hubieran sido dejados intactos y los precios restaurados a los niveles anteriores a Agosto de 1960.[22] En la reunión final de la conferencia de Jakarta, Venezuela e Indonesia expresaron su preocupación acerca de los efectos que el nuevo acuerdo haría sobre los

objetivos básicos de la OPEP, e Irak rehusó considerar cualquier acuerdo propuesto a menos que las compañías reconocieran previamente la expropiación anterior de sus concesiones.[23]

Hacia el fin de la Administración Betancourt era ya claro que al menos en un futuro cercano la OPEP como institución sería incapaz de jugar un papel central, como fue previsto por Pérez Alfonzo. Los inspiradores de la política venezolana al usar su propia experiencia y su compromiso como base para una apreciación, habían sobreestimado las posibilidades en el marco internacional. De todos modos, gracias a la iniciativa venezolana, la mayoría de los miembros de la OPEP se hacían rápidamente más conocedores y sutiles en materia de política petrolera. El proceso de afirmación colectiva de los países exportadores de petróleo a nivel internacional había comenzado.

Venezuela y la política de importaciones de USA

Las iniciativas venezolanas, dirigidas a colocar el mercado petrolero bajo control gubernamental, apuntaban también a Norteamérica. En esencia, Pérez Alfonzo buscó la forma de lograr un arreglo mediante el cual Venezuela y Canadá pudieran ajustar su producción dentro de una versión más amplia del sistema de prorrateo que ya funcionaba en USA.

Una considerable porción de la producción venezolana de petróleo ha ido siempre al mercado de USA (véase Tablas 4 y 5 gráfica 1). Esto es especialmente verdadero en cuanto a aceites pesados, los cuales han desplazado gradualmente otras fuentes de energía para la calefacción de hogares y edificios en el Noroeste de USA. A lo largo de la década del 50, la importación de petróleo creció enormemente en USA, primeramente gracias a los bajos precios del petróleo producido en los nuevos y ricos campos petroleros de ultramar. Antes, la política oficial de USA respecto a las importaciones de petróleo había sido siempre harto liberal, a

Escaneado con CamScanner

pesar de que existían una serie de presiones informa-
les.[24] A fines de la década del 30 fue impuesta una pe-
queña tasa a los petróleos importados, pero fue más
tarde reducida y durante la segunda guerra mundial,
la guerra de Corea y la crisis del Canal de Suez, los
EE.UU. dependieron considerablemente de las impor-
taciones de petróleo, principalmente desde Canadá y Ve-
nezuela, para cubrir el incremento de sus necesidades.
Aun durante estas épocas, la entrada de petróleo ex-
tranjero a USA halló fuerte oposición dentro del país
por parte de una alianza de intereses en la explotación
del carbón y de la Asociación de Productores Indepen-
dientes (IPRA) que representaba a cientos de los más
pequeños productores nacionales de petróleo.

Como el volumen de las importaciones aumentaba,
la presión por lograr alguna forma de restricción cre-
ció desmesuradamente y a mediados de la década del
50 la oposición a las importaciones había alcanzado
tal magnitud que la Administración Eisenhower co-
menzó públicamente a urgir a las compañías el limi-
tarlas.

En la ley de extensión de los acuerdos comerciales
de 1955, el Congreso de USA otorgó al presidente el
derecho a limitar la entrada de renglones que consi-
derara importados en cantidades amenazantes a la se-
guridad nacional.[25] En 1957, el director de la oficina
para la movilización de la defensa de USA, declaró que
las importaciones de petróleo crudo habían alcanzado
un punto en que constituían una amenaza y el gobier-
no estableció un programa de restricción voluntaria.
Las compañías importadoras fueron requeridas a cum-
plir un programa de cuotas establecidas por el gobier-
no que mantendrían las importaciones en un 12 por
ciento de la producción nacional. No fueron establecí-
das sanciones dentro del programa y, para desespera-
ción de la industria del carbón, el petróleo residual y
algunos otros productos refinados no fueron incluidos.
Venezuela formuló protestas alegando que dichas res-
tricciones conducirían a las compañías a reducir la pro-

ducción en sus concesiones; el petróleo venezolano, fue
uno de sus argumentos, estuvo siempre disponible pa-
ra USA, en épocas de guerra o de paz, y debiera por
tanto ser considerado dentro de la esfera de la segu-
ridad nacional por USA, en lugar de ser considerado
una amenaza. Canadá formuló una protesta similar.

A la larga, el programa "voluntario" no logró nada
para detener el incremento de las importaciones. El au-
mento de la producción después de la crisis del Canal
de Suez y el consiguiente debilitamiento de los precios
a nivel internacional realzó la atracción del mercado
norteamericano, protegido y de altos precios y las im-
portaciones siguieron creciendo. Muchas compañías
aprovecharon la falta de cuotas establecidas para pro-
ductos refinados y los importaron en grandes cantida-
des. Habiendo coincidido estos hechos con una momen-
tánea recesión en USA, los pequeños productores fue-
ron duramente golpeados económicamente y muchos de
ellos, especialmente en el Suroeste, se vieron obligados
a restringir su producción.[26]

Durante la primavera de 1959, inmediatamente an-
tes de que Betancourt tomara posesión, los EE.UU.
finalmente formularon un programa obligatorio de res-
tricciones a las importaciones petroleras cubriendo tan-
to el crudo, como los productos refinados. Todas las
importaciones fueron sometidas a un sistema de cuo-
tas, supervisado por el Departamento del Interior. De
nuevo, el objetivo era limitar las importaciones aproxi-
madamente el 12 por ciento de la producción nacional
y la justificación era otra vez la cláusula tocante a
la seguridad nacional en la Ley de Extensión de los
acuerdos comerciales.[27] Previendo protestas de parte de
Canadá y Venezuela, el presidente Eisenhower al hacer
el anuncio de su programa de restricciones expresó:

*Los Estados Unidos reconocen que dentro de la am-
plia esfera de la seguridad del Mundo Libre, tenemos,
junto con Canadá y otras repúblicas americanas, un in-
terés conjunto en la defensa del hemisferio. Conversa-
ciones informales con Canadá y Venezuela han comen-*

Escaneado con CamScanner

zado en busca de una solución conjunta del problema petrolero en tanto que se relaciona con esta materia de común interés. Los Estados Unidos tienen la esperanza de que en el curso de futuras conversaciones pueda ser logrado un acuerdo que tome en cuenta los intereses de todos los Estados productores de petróleo.[28]

Para sorpresa de muchos observadores, Pérez Alfonzo declaró inmediatamente que en general el nuevo programa parecía satisfactorio. Su principal intención, declaró, es hacer que el sistema existente funcione bien y bien pudiera hasta beneficiar a Venezuela, elevando los precios; después de todo, no había necesidad de incrementos grandes en la producción sino de que los precios se elevaran. Pérez Alfonzo observó, de todos modos, que la decisión de USA era tan solo el primer paso hacia un sistema mucho más elaborado del que participarían todos los países del hemisferio. Y a la luz de la referencia de Eisenhower a futuras consultas, se mostraba esperanzado de que tal sistema pudiera ser establecido.[29]

Algunas semanas más tarde, Caracas se enteró de que USA había formulado una proclama adicional, exceptuando las importaciones de petróleo que entraran al país por oleoducto, vehículo de motor o vía férrea. En efecto, esto eliminó las restricciones a las importaciones desde Méjico y Canadá a tiempo que mantenía las que afectaban a Venezuela. Pérez Alfonzo denunció la modificación como discriminatoria e injustificada e inmediatamente viajó a Washington a tratar de convencer a las autoridades norteamericanas de derogarla, pero sin éxito.[30] En lugar de conformarse con atacar las fallas del programa de USA, Pérez Alfonzo presentó su propio programa para resolver el problema que afectaba al comercio petrolero en la región: un acuerdo intergubernamental entre los mayores productores y consumidores de petróleo, como Venezuela, Canadá y USA, para controlar los embarques de petróleo, mediante el cual USA garantizaría un trato preferencial a sus proveedores de la región, garantizándoles

una proporción determinada del mercado de los Estados Unidos. Esta propuesta difería del programa existente en que las cuotas serían otorgadas a los gobiernos en lugar de serles otorgadas a las compañías norteamericanas.[31]

Como en el caso de la OPEP, el modelo para la propuesta de Pérez Alfonzo fue el sistema norteamericano de prorrateo: "Dentro de los diferentes Estados de la Unión la producción petrolera es controlada de acuerdo a las decisiones de las respectivas organizaciones de los Estados... Creemos que Venezuela también debiera prorratear su producción de acuerdo a su propio interés nacional en tanto que satisface la limitada demanda de los Estados Unidos". Tal sistema tendría muchas ventajas. Daría a los petroleros del hemisferio un programa unificado de energía y permitiría el planeamiento a largo plazo basado en continuas e institucionales conversaciones. Los Estados Unidos tendrían la seguridad de obtener gran parte de sus futuras importaciones petroleras siéndole posible de todos modos proteger a sus productores internos, en un acuerdo de gobierno a gobierno. Los precios de todos modos continuarían siendo altos, pero el sistema existente en el momento estaba ya obligando a los consumidores norteamericanos a pagar un sobreprecio en nombre de la seguridad nacional y produciendo provechos excepcionales para las compañías suficientemente afortunadas como para obtener licencias de importación.[32]

Una importante ventaja del plan de Pérez Alfonzo, era que reduciría la dependencia de Venezuela en las decisiones de las compañías petroleras en cuanto a su mayor mercado de exportación. Los Estados Unidos determinarían todavía las cantidades de petróleo a ser importadas y su procedencia, pero los gobiernos de los países productores —y no las compañías— determinarían la forma de llenar las cuotas y más importante aún, su papel dentro del sistema propuesto sería más seguro. Con respecto a la estrategia general venezolana para manejar su dependencia, el programa habría de

Escaneado con CamScanner

ser extremadamente útil; las exportaciones a los Estados Unidos ascendían a más del 40 por ciento del mercado exterior y el poder de asignar cuotas para este intercambio posibilitaría en la misma proporción el prorrateo interno. El arreglo también le daría a Venezuela alguna influencia sobre precios y descuentos especialmente, puesto que las importaciones desde el Medio Oriente serían limitadas por el sistema de preferencia. Finalmente y más importante, el sistema de Pérez Alfonzo podría facilitar en última instancia la transición hacia el control del Estado en el desarrollo petrolero dentro de Venezuela, puesto que una creciente proporción del comercio petrolero con USA podría ser otorgada a la empresa CVP —propiedad del Estado— a medida que esa empresa expandiera su capacidad de producción y no había el riesgo de deteriorar los precios del mercado internacional a lo largo del proceso.

Este fue, igual que los planes para la OPEP, un plan ambicioso pero alejado de la realidad. Al proponerlo, es evidente que Pérez Alfonzo sobreestimó los deseos de USA para enfrentarse a los intereses de las grandes corporaciones multinacionales de los Estados Unidos. Aunque ambiguas acerca del proceso obligatorio de importaciones, estas compañías rápidamente manifestaron su oposición a la "solución" venezolana. Hostiles a cualquier intromisión del gobierno en los asuntos de la industria petrolera fuera de las fronteras de USA (y todavía irritadas por el súbito incremento de los impuestos decretado por la junta a cargo del gobierno de Venezuela, algunos meses antes) no se sintieron complacidas ante el prospecto de que el gobierno de USA proveyera a Venezuela de los medios para lograr un mayor control de la industria petrolera dentro de su territorio. El gobierno norteamericano, en su criterio, no tenía como papel ayudar a Estados extranjeros a regular el comportamiento y quizá de paso, lesionar los derechos legales de las más poderosas y exitosas corporaciones norteamericanas. Así, aunque existía considerable insatisfacción con el programa obligatorio de restricciones dentro de los Estados Unidos, la aceptación del plan de Pérez Alfonzo carecía de toda posibilidad. Funcionarios norteamericanos escucharon cortésmente los argumentos venezolanos, pero no hicieron ni siquiera lo necesario para derogar las disposiciones favoreciendo el crudo canadiense.

Durante los años siguientes al establecimiento del programa obligatorio de limitación de las importaciones, sucesivos gobiernos de Venezuela manifestaron su insatisfacción con la política de USA y propiciaron programas basados en un sistema preferencial hemisférico de establecimiento de cuotas a cada país. El Presidente Betancourt, de hecho, en varias ocasiones se quejó personalmente al Presidente Kennedy acerca del sistema norteamericano manifestando que el establecimiento de un acuerdo preferencial beneficiaría más a Venezuela que cualquier cantidad de ayuda a través de la Alianza para el Progreso.[33] Los Estados Unidos enviaron a Venezuela varias misiones especiales a discutir los problemas referentes al comercio petrolero y en los años posteriores a 1963, las restricciones a las importaciones de algunos productos fueron suavizados, aunque las cuotas para crudo fueron restringidas en cerca del 10 por ciento en 1962. Pero no hubo cambios en la estructura del sistema. Entretanto, el sistema de otorgamiento de cuotas gradualmente fue envuelto en un enredo enormemente complejo de intereses de grupos y cualquier clase de acción decisiva de parte del gobierno de los Estados Unidos se hizo menos y menos posible, a pesar de diversas investigaciones, informes y encuestas en el Congreso. No fue hasta 1973 —bajo la amenaza de una nueva y mayor crisis energética— que USA hizo cambios sustanciales en el sistema.

Política petrolera y política interna

Como lo sugieren las páginas anteriores, la administración Betancourt y Pérez Alfonzo personalmente mantuvieron un firme control de la política petrolera. A

Escaneado con CamScanner

diferencia de regímenes posteriores, esta administración fue capaz de asegurarse en gran medida, independencia y libertad de acción en relación a las fuerzas políticas recientemente despertadas en el país. Una razón fue la enorme autoridad personal tanto de Betancourt como de Pérez Alfonzo en materia de petróleo, que provenía del papel desempeñado por ellos como dirigentes y artífices de la política nacionalista venezolana en los años 1945 a 1948, así como de sus abiertas críticas al régimen dictatorial de Pérez Jiménez. Además, el gobierno de AD tenía un fuerte apoyo electoral y parlamentario, especialmente durante los tres primeros años, habiendo obtenido casi el 50 por ciento de los votos en las elecciones de 1958. Apoyada por COPEI, su aliado en la coalición gubernamental, tuvo una efectiva mayoría en ambas cámaras hasta 1962. Y después de esa fecha, aunque debilitada por divisiones, el partido podía aún derrotar legislaciones opositoras. Finalmente, la más fuerte oposición a la política gubernamental en materia petrolera durante este período, provino de grupos de la derecha política y éstas tenían poca o ninguna representación en los cuerpos deliberantes.

El Presidente Betancourt otorgó a su Ministro de Minas considerable libertad de acción y, en general, le respaldó cuando quiera que hubo desacuerdos entre él y su partido. En cierto momento de 1961, por ejemplo, un grupo de dirigentes parlamentarios de AD comenzó a presionar para imponer un nuevo incremento en los impuestos como un medio de neutralizar el déficit en el presupuesto y proveer fondos para enfrentar la recesión económica que entonces afligía al país. Pérez Alfonzo se opuso vigorosamente a la idea; en una sesión especial de la Cámara de Diputados, señaló que las ganancias de las compañías sobre los activos fijos habían declinado ya por debajo del 15 por ciento que él consideraba necesario y justo para que la industria se mantuviera saludable. Con el apoyo de Betancourt, su posición finalmente prevaleció, en buena parte para satisfacción de las compañías y la administración Betancourt a su vez tuvo que enfrentar la recesión con el poco fructífero, políticamente hablando, expediente de un programa de austeridad.[14]

Aunque la administración ejerció estricto control sobre todas las decisiones en materia petrolera, trató de justificar su política y de ganar el apoyo de todos los intereses políticos y económicos interesados en la materia. Pérez Alfonzo sostuvo conferencias de prensa semanales y apareció ante las cámaras legislativas con frecuencia para explicar sus acciones y sus planes. Bajo su dirección, el boletín del Ministerio de Minas *Carta Semanal* perdió su seco carácter técnico y comenzó a explicar y justificar la política seguida. Pérez Alfonzo buscó también la cooperación activa de los otros partidos de la coalición gubernamental, designando a sus miembros para ocupar posiciones en su ministerio e incluyéndolos en misiones enviadas a representar a Venezuela en el Medio Oriente y otros lugares. Como resultado, tanto COPEI como URD (este último mientras permaneció dentro de la coalición) apoyaron la posición del gobierno en materia petrolera. Y aun grupos partidarios de medidas más radicales cooperaron, al menos mientras estuvieron comprometidos a actuar dentro del marco democrático.[9]

Las compañías petroleras se opusieron fuertemente a la nueva política venezolana, pero después de su conflicto con la junta provisional a causa del aumento en los impuestos, consideraron que la nueva circunstancia política demandaba una actitud completamente diferente. Y en consecuencia, dirigidas por la Creole y la Shell, adoptaron una doble estrategia destinada a ejercer presión tanto política como económica sobre el gobierno. Para empezar, las compañías más poderosas iniciaron un programa de desinversión en la economía del petróleo venezolano a tiempo que aumentaban la producción en otras áreas, concretamente Canadá y el Medio Oriente. Las inversiones, la explotación y las perforaciones, así como el nivel de empleo, decayeron

Escaneado con CamScanner

notablemente entre 1960 y 1966 (véase Tablas 6 y 7). El gobierno había estimado que los niveles de producción aumentarían a un ritmo rápido y había planeado limitarlos a una expansión máxima del 4 por ciento anual, pero el crecimiento promedio estuvo bien por debajo de esta cifra. Los ingresos fiscales del petróleo se mantuvieron estacionarios y hubo incluso declinación en 1966.

Las compañías justificaban sus medidas explicando que el clima general en Venezuela era desfavorable para las inversiones. Con el sistema de concesiones liquidado y ninguna alternativa viable a la vista para reemplazarlo, el futuro de sus operaciones era incierto, no teniendo incentivos para hacer nuevas exploraciones o aumentar sus inversiones. Señalaron asimismo que el petróleo del Medio Oriente y el Norte de Africa había llegado a ser más competitivo que el producto venezolano y que el capital desviado desde Venezuela iría a esas áreas más prometedoras.[35] Cuando el nivel de desinversiones de las compañías y la estabilización de la producción se hizo aparente, otros comenzaron a hacerse eco de estos puntos de vista, prediciendo un desalentador futuro para la industria en Venezuela. *The New York Times,* por ejemplo, señaló alarmado "Nuevas inversiones por parte de las compañías que han llegado durante algunos años a más de 100 millones de dólares han sido reducidas al mínimo requerido para mantenimiento. Unos 3.000 técnicos norteamericanos y de otros países han abandonado el país durante los dos últimos años".[36]

El segundo frente de las compañías lo constituyó el establecimiento de una alianza con el sector privado interno de Venezuela. En cuenta de la hostilidad por tanto tiempo mantenida entre AD y la élite económica dal país, las compañías se sintieron confiadas en poder convencer al sector privado de ejercer presión sobre la administración pública. Para consolidar esta alianza, las compañías establecieron su propia cámara de la industria petrolera, la cual inmediatamente fue admitida a

Fedecámaras, la poderosa organización tope de la economía privada y prontamente se convirtió en una importante fuente de "asesoramiento técnico" en la producción de estudios contrarios a la política gubernamental.

Por añadidura, las compañías comenzaron a proveer generoso respaldo financiero a Fedecámaras (durante un año reciente contribuyeron con más de 200 mil bolívares; más del 10 por ciento de lo aportado por sus cerca de 200 miembros. Donaciones de la industria petrolera sobrepasaron ampliamente las de cualquier otro contribuyente, incluida la bien cimentada industria bancaria (h). Además de esto, las compañías proveyeron al sector privado de mano de obra y dinero para la publicidad y propaganda de sus campañas. Los estrechos lazos de los diarios venezolanos *El Universal* y *El Nacional* con el sector privado, facilitaron estas acciones.

A nivel ideológico, las compañías petroleras repetidamente señalaron que el bienestar de las élites económicas venezolanas había siempre estado ligado al bienestar de la industria petrolera y que la política del gobierno, dañina para la industria petrolera, sería asimismo dañina para el sector privado. Las compañías aducían, además, que el futuro de la empresa privada estaba siendo desafiado por el nuevo gobierno socialista. Afirmaban que el mundo del capitalismo privado era un todo unificado y que la caída de las compañías extranjeras aparejaría también la caída del capitalismo nacional. Estos argumentos cayeron en suelo fértil. El sector privado de Venezuela ha estado siempre consciente de los estrechos lazos entre los ingresos petroleros (derivados de las grandes compras de las compañías así como de los gastos gubernamentales) y el bienestar de la economía privada, especialmente en áreas como servicios, construcción, proceso de alimentos, transporte y manufacturas. La recesión en curso era la mejor evidencia de ésto.

Con una identificación de intereses y firmes lazos establecidos de esta manera, las compañías y los diri-

Escaneado con CamScanner

gentes del sector comenzaron un asalto conjunto a la política gubernamental. La misma Fedecámaras dirigió el ataque, al cual se unieron más tarde otras personas y grupos comprometidos con la idea de libre empresa y profundamente preocupados por la crisis en la industria o simplemente interesados en debilitar la posición política de AD.[37]

El más prominente de estos aliados fue Arturo Uslar Pietri, conocido escritor y orador, con estrechos lazos en el sector privado, quien ocupaba un asiento de senador "independiente" (concurrió en la lista de URD).[38] Otro crítico fue el Consejo Nacional de Economía, un cuerpo consultivo que incluía representantes del sector privado. El partido URD se agregó después de abandonar la coalición en 1962.

La mayoría de los críticos del gobierno repetían los argumentos básicos de las compañías: que el gobierno, mediante excesivos impuestos, rehusando otorgar más concesiones e interfiriendo con las actividades de las compañías, estaba provocando la decadencia de la industria petrolera y hacía poco o nada para reemplazarla con una alternativa viable. Asimismo argumentaban que Pérez Alfonzo en su concepción sobre "indigestión económica" y sobre el creciente valor futuro del petróleo (esto ocurría en un momento en que los precios estaban declinando) estaba muy probablemente equivocado y en todo caso, sus especulaciones resultaban muy peligrosas. Recalcando las ratas de declinación en la producción, inversiones y exploraciones, señalaban que Venezuela estaba perdiendo terreno frente a más competitivas áreas productoras, aun en sus mercados tradicionales.

Costos comparativos y competitividad

El tema de la competitividad del petróleo venezolano, tan importante en éste y otros debates posteriores sobre la política gubernamental, merece ser examinado en mayor detalle. Respecto a extracción, el folklore de la industria ha propagado que el petróleo venezolano es más costoso en términos medios que su equivalente del Medio Oriente y que esto, combinado con más altos impuestos, lo ha hecho menos atractivo en el mercado mundial.[9] Aunque la estimación de costos de producción y niveles impositivos resultan difíciles de calcular debido a la falta de datos completos e imparciales, la evidencia disponible a duras penas confirma esta afirmación.[39] Durante los años de la década del 60, el petróleo venezolano fue más costoso de producir y más elevadamente tasado (véase Tabla 8). Dicho esto, debiera agregarse que las compañías petroleras pueden hasta cierto punto determinar los costos de producción manipulando lo obtenido, de unos campos de alto costo y de otros de bajo costo. En efecto, después de una cuidadosa investigación de los datos disponibles, el economista del MIT (Instituto Tecnológico de Massachusets) M.A. Adelman afirma que el costo promedio del petróleo venezolano ha sido tan alto en las cifras dadas, porque las compañías han escogido una "mezcla" de áreas productoras costosas para calcularlo.

Aunque los cálculos pudieran considerarse faltos de acuciosidad, una conclusión es clara: los promedios nacionales subestiman la capacidad competitiva del crudo venezolano . . . El grueso de la producción venezolana resultaría más barato de producir y transportar a los Estados Unidos que el petróleo de (Big Four) el Golfo Pérsico y algunas considerables porciones de la producción podrían incluso competir puestas en Rotterdam . . . Aún en 1968 . . . había grandes cantidades de petróleo venezolano que podían competir con el del Golfo Pérsico a base de costos comparativos. En los años de la década del 50 con los fletes marítimos mucho más altos, la proporción debe haber sido mayor . . . Pero costos comparativos parecen no funcionar ni siquiera dentro de Venezuela, puesto que petróleo de alto costo sigue siendo producido aunque el de bajo costo esté disponible.[40]

Escaneado con CamScanner

La atracción relativa ejercida por diferentes fuentes de petróleo está también determinada por los gastos de transporte —básicamente tanqueros— y en eso Venezuela tiene una ventaja geográfica, especialmente respecto al mercado norteamericano. Los fletes marítimos han fluctuado considerablemente en los años recientes declinando lentamente entre 1960 y 1967, incrementándose después del cierre del canal de Suez y alcanzando muy altos niveles en 1970, cuando un importante oleoducto del Medio Oriente fue puesto fuera de servicio.

Desde entonces han permanecido relativamente altos, a pesar de la aparición de algunos enormes supertanqueros. Y altos fletes marítimos han tendido a favorecer a Venezuela, compensando en cierto grado las disparidades de costo de producción.

Quizás la variable más importante en esta compleja ecuación es el generalmente llamado "factor estratégico" o "factor de seguridad". En efecto, las compañías han estado dispuestas a pagar una importante prima (de monto indeterminado) a fin de controlar la capacidad productora de un área relativamente libre del peligro de guerra o de súbita expropiación. A causa de la presunta inestabilidad política del Medio Oriente y de la historia de aquella región en cuanto a abruptas interrupciones de la producción petrolera, Venezuela ha sido siempre considerada una zona más segura de producción; a la mano, muy probablemente, en épocas de crisis o escasez, como de hecho lo ha sido durante la última década y media.

Finalmente, aunque menos beneficiosa que la del Medio Oriente, la industria petrolera venezolana, en manera alguna ha sido fuente de pérdidas aunque los altos beneficios del Medio Oriente son algo que los venezolanos a duras penas podrían pensar en emular. (h)

Un cuidadoso examen de pasadas negociaciones revela claramente que las compañías petroleras en Venezuela han estado siempre ansiosas de consolidar su posición en el país a pesar de los altos costos. A corto

plazo, desde luego, reducir los costos ha sido importante debido al temor de que la política venezolana de altos impuestos y molesto control pudiera extenderse hacia otras regiones productoras, como efectivamente ha ocurrido. Pero reducir costos ha sido, a largo plazo, mucho menos importante que asegurarse un sitio en la producción futura del país, aunque en los cálculos de las compañías los dos objetivos aparecen estrechamente ligados. Como veremos más tarde, durante la Administración Leoni, las compañías aceptaron abandonar la presión sobre la economía y el gobierno venezolanos, aceptando mayores costos de producción a cambio de lo que creyeron significaría mayor seguridad.

Por sí misma, la idea de la falta de poder competitivo del petróleo venezolano, debido a sus altos costos de producción, no explica el estancamiento de la producción en los primeros años de la década del 60. Las compañías no estaban simplemente respondiendo automáticamente a imperativos inmediatos del mercado, sino siguiendo una estrategia dirigida a invertir la tendencia de la política del gobierno y mejorar sus perspectivas a largo plazo.

Reacción del Gobierno

El problema clave del gobierno al reaccionar frente a la ofensiva económica y política lanzada por la industria petrolera y Fedecámaras, fue decidir acerca de la manera de estimar las acciones y las decisiones de las compañías. ¿Cuánto estaban dispuestas a pagar las compañías como "prima de seguridad"? ¿Eran las cifras de costo promedio un reflejo verdadero de su interés relativo en el petróleo venezolano? ¿Aumentarían o disminuirían los fletes marítimos en el futuro? En suma, ¿hasta qué punto estaban las compañías simulando, es decir, disminuyendo el poder competitivo del petróleo venezolano a fin de ejercer presión económica sobre el Gobierno y socavar su posición política interna? De lo que ha sido dicho se desprende que cualquier cálculo

Escaneado con CamScanner

realista de la posición relativa del petróleo venezolano en el mercado era suficientemente complicado y dejaba a las compañías amplio margen de acción, como para convertirse en una posibilidad de importancia; para los dirigentes de la política petrolera venezolana, seguramente fue harto difícil saberlo con seguridad.

Al final, el Gobierno decidió ceñirse a la política adoptada y ver qué pasaría. En respuesta a sus críticas, Pérez Alfonzo acusó abiertamente a las compañías de complicar las cosas al tomar represalias económicas. En vista de la posición general de la administración en materia petrolera y su determinación de reducir la dependencia de Venezuela de la industria petrolera, esta acción es perfectamente comprensible. Pero acusar a las compañías de algo así como tramposas era arriesgado y los riesgos eran en efecto altos. El país se había habituado a un esquema de crecimiento rápido, (una especie de carrusel económico) y mostraba poca inclinación a abandonarlo. Puesto que Venezuela carecía de reservas o "fondo anticíclico" y estaba por añadidura tratando de recobrarse de una recesión, el Gobierno podía hacer bien poco para protegerse a sí mismo y a la economía de las consecuencias de la dependencia.

El debate sobre política petrolera continuó más o menos en el mismo tono hasta el fin de la Administración Betancourt. Aunque las compañías pudieron privar al Gobierno de algunos recursos, ellas y sus aliados fracasaron al tratar de forzar un cambio en la política adoptada. Carecían prácticamente de apoyo en la arena política nacional: Uslar Pietri era un senador sin partido y Fedecámaras representaba élites privadas con escasos nexos políticos y una larga tradición de hostilidad hacia AD. La situación política del Gobierno era suficientemente fuerte como para poder continuar en la vía que estimaba correcta a pesar de una reducción en los ingresos y aun, a pesar de que las iniciativas tomadas en virtud de esa política habían, nacional e internacionalmente, tenido escaso eco.

a) *Wall Street Journal* (26/12/58 pág. 2) Después de corto tiempo Harold Haight —conocido como "el duque de hierro"— fue reemplazado en su cargo de la Creole.

b) El más grande déficit anterior —360 millones de bolívares— había ocurrido el año previo, con Pérez Jiménez. *Venezuela* (4) 1971. p. 305.

c) El último veto gubernamental a un contrato con descuentos excesivos ocurrió en Julio de 1962. Véase *El Nacional* (20/7/62 y 27/7/62).

d) En la mayoría de los casos, a fin de abreviar, los países productores del Norte de Africa, son incluidos en el grupo denominado Medio Oriente.

e) En el Medio Oriente las regalías pagadas a los gobiernos, generalmente el 12 y 1/2 por ciento contra 16 2/3 por ciento pagado en Venezuela, eran deducibles del impuesto sobre la renta, lo cual estaba basado en el principio del 50-50. Estos impuestos y las regalías combinadas constituían el 50 por ciento que las compañías debían pagar al gobierno. Bajo la nueva recomendación, las regalías debían ser pagadas además del impuesto; a las compañías les sería solo permitido considerar las regalías como gastos de operación para ser deducidas de los ingresos antes de que fueran sujetos a la fórmula del 50 por ciento. Acreditar las regalías como deducibles, significaba que a fin de cuentas, el gobierno no las recibía como tales.

f) El petróleo venezolano de ciertas áreas, era más costoso de producir que su equivalente en el Medio Oriente y los impuestos venezolanos eran más altos. La competividad relativa del petróleo venezolano en el mercado mundial es un problema difícil y controvertible en extremo y será examinado en detalle más adelante en este capítulo.

g) Por ejemplo, Domingo Alberto Rangel, más tarde abiertamente crítico radical de la política del gobierno, representó a Venezuela en reuniones de la OPEP.

h) Informaciones al respecto, como puede esperarse, son difíciles de obtener. De acuerdo a observadores aparentemente informados, Fedecámaras obtuvo ingresos de diversas fuentes. Hay una contribución asignada a los miembros cobrada mensualmente. En 1972 la Cámara del Petróleo aportaba tan solo 4 mil bolívares. Además, los grupos familiares y entidades mercantiles grandes acostumbran donar sumas sustanciales

Escaneado con CamScanner

a la organización al comienzo del período de los directores que dura dos años. La más reciente donación bienal de las compañías petroleras fue de unos 400 mil bolívares, tanto como el doble del mayor contribuyente. Individualmente algunas compañías y ejecutivos de éstas acostumbran donar sumas especiales a fin de respaldar campañas publicitarias.

i) Como puede verse, este argumento fue usado en los últimos años de la década del 40 y los primeros de la del 50 para persuadir a la dictadura de renegociar el acuerdo de regalías.

j) De acuerdo a Mikdashi pág. 141. Un estudio nunca publicado, hecho para la OPEP por Arthur D. Little Inc., estimó que el promedio de ganancias netas para las mayores concesiones durante los años del 1950 a 1960 resultó así: Irán 71 por ciento, Quatar 114 por ciento; Irak 62 por ciento; Arabia Saudita 62 por ciento; Venezuela 20 por ciento. Mikdashi mismo estima el promedio para Kuwait en más de 150 por ciento. En realidad el cálculo de estos promedios puede resultar engañoso al hacer comparaciones, pues incluyen las ganancias de afiliadas más que los de las organizaciones matrices multinacionales y por ello están sujetos a muchas manipulaciones.

NOTAS

1. *El Nacional* 26-4-58 pág. 1 y 23-6-58 pág. 1.
2. Betancourt *Venezuela* pág. 741. *El Nacional* 31-7-58 pág. 1 y 12-7-58 pág. 1.
3. Para detalles véase *El Nacional* 23-10-58 pág. 1 y 24-12-58 pág. 54.
4. Ibid 23-12-58 pág. 54.
5. Ibid 26-12-58 pág. 1.
6. Entrevista con Pérez Alfonzo, Enero 1967.
7. Para los estatutos de la CVP véase *El Nacional* 22-4-60 pág. 4. Planes de Pérez Alfonzo, expuestos en un foro universitario, contenido en *El Nacional* 27-7-62.
8. Creole Corporation, Informe 1973 pág. 8.
9. *El Nacional* 8-4-59 pág. 1. Véase el Apéndice Tabla D con respecto a precios. Para más información, véase Pérez Alfonzo, *Venezuela y su Petróleo* pág. 56-70 y Venezuela (1)) pág. 107-10.
10. Resolución N° 557 del Ministerio de Minas, reimpreso en *"Venezuela"* (11) pág. 95-96.
11. La descripción de la Comisión y sus actividades está en parte basada en entrevistas con Pérez Alfonzo, Betancourt, personal de la Comisión y de otras secciones del Ministerio de Minas, y con ejecutivos de las compañías petroleras más importantes que operan en Venezuela.
12. A. Parra *"Oil and Stability"* pág. 14.
13. *"Venezuela"* (11) pág. 109-10.
14. Información sobre ésta y otras reuniones fue obtenida de Pérez Alfonzo y E. Acosta Hermoso, entre otros. Para comentarios de prensa, véase *El Nacional* 25-4-59 pág. 1. Véase también E. Acosta ermoso *"Análisis Histórico de la OPEP"*
15. Como lo afirma Harshorn (*"Oil Companies"* pág. 300) ha habido muchas proposiciones para el control del mercado petrolero mundial. Durante la segunda Guerra mundial, USA e Inglaterra propusieron un "cartel" internacional manejado por los gobiernos y el proyecto fracasó debido a la oposición de las compañías norteamericanas y del Senado de USA. Muchas propuestas similares corrieron igual suerte. Para mayores informes acerca de los orígenes de la OPEP véase Acosta Hermoso *"Análisis Histórico"*, Rouhani *"A History of OPEP"*, Mikdashi *"The Community of Oil Exporting Countries"*.
16. *Venezuela* (11) pág. 13; *El Nacional* 12-9-60 y 16-9-60.
17. *New York Times* 17-1-71 pág. 61.
18. Comentarios de los conflictos internos y problemas de la OPEP en Hirst *"Oil and Public Opinion"*, Mikdashi *"The Community of Oil Exporting Countries"*. Apartando la falta

Escaneado con CamScanner

de voluntad, los países miembros de la OPEP no estaban preparados técnicamente para manejar los problemas que conlleva instalar un sistema mundial efectivo de prorrateo. Véase Mikdashi para un excelente análisis de estos problemas, capítulo 5.

19. *Newsweek* 11-1-65 pág. 65.
20. Hirst pág. 112-13.
21. *Economist* 23-1-65 pág. 352.
22. Ibid pág. 351.
23. *New York Times* 28-12-64 pág. 38.
24. Comentarios mas detallados sobre la política importadora de USA especialmente en lo que se refiere a Venezuela en Adelman pág. 148-55, Balestrini *"Las Restricciones Petroleras"* Venezuela (14) "Mesa Redonda" U.S. Cabinet *"The Oil Import Questions"*, Wilkins *"Effects on the Economy of Venezuela of Actions by the International Petroleum Industry and the United Estates Regulating Agencies"*.
25. United Estates Statutes at Large 69 (Washington D.C.: G.P.O. 1955) pág. 1966.
26. *New York Times* 28-1-58 stc 111 pág. 1; 6-4-58 sect 111 pág. 1 (Columnas firmadas por J. H. Carmichael)
27. El acta fue modificada en 1958; *"United States Statutes at Large"* 72 (Washington D.C. G.P.O. 1959) 1, pág. 678-79. Para detalles sobre la regulación véase U.S. Presidential Proclamation 3279 *"Adjusting Imports of Petroleum and Petroleum Products into the United States"* Federal Register 24 N° 42 pág. 178-84.
28. *New York Times* 11-3-59 pág. 57.
29. *El Nacional* 12-3-59 pág. 48.
30. Pérez Alfonzo *"Venezuela y su Petróleo"* pág. 63-64; *El Nacional* 3-5-59 pág. 1; *El Nacional* 6-5-59 pág. 1.
31. Pérez Alfonzo *"Venezuela y su Petróleo"* pág. 62-64.
32. Véase *The New York Times* 8-6-61 sec. 111 pág. 1.
33. Entrevista con Rómulo Betancourt 6-2-67.
34. *El Nacional* 2-6-61 pág. 1; 9-6-61 pág. 1; 14-6-61 pág. 1.
35. *El Universal* 3-4-60 pág. 1; Peter R. Odell *"Oil and State in Latin América"* *"Internacional Affairs"* 40 (Octubre 1964) pág. 667.
36. *New York Times* 10-12-60 pág. 39.
37. Las críticas de Fedecámaras se han repetido una y otra vez desde 1961 y pueden verse en la mayoría de las publicaciones de la organización. Mis comentarios se basan principalmente en *"Las Principales Actuaciones" 1961-62* (presentada a la 18ª asamblea anual de Fedecámaras celebrada en Mérida en 1962). Véase especialmente *"Documento Preliminar de Fedecámaras sobre el Plan de Medidas Fiscales"* pág. 29-38; *"La Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción ante las Recientes Modificaciones Cambiarias"*, pág. 51-60. Véanse comentarios de prensa en *El Nacional* 29-3-62 pág. 1. El análisis más elaborado fue presentado en la primavera de 1966 bajo la dirección de Pedro Tinoco como resultado de una decisión tomada por la 22ª Asamblea Anual de publicar conjuntamente las diversas ponencias presentadas durante la reunión. Véase Tinoco *"Análisis de la Política Petrolera Venezolana"*.
38. En 1966 Uslar Pietri publicó *"Petróleo de Vida o Muerte"* una colección de sus escritos y manifestaciones públicas sobre el tema del petróleo. Es la mejor fuente, aparte de los periódicos, para la definición de su posición ante el tema. Los documentos coleccionados van desde 1955 hasta 1966. Especialmente interesante es la transcripción de un debate televisado entre Uslar Pietri y Pérez Alfonzo que tuvo lugar en Mayo de 1963, muy cerca del clímax de la crítica contra el gobierno en su primera fase. Los comentarios posteriores descansan fuertemente en la información que se conoció debido a esta confrontación directa.
39. La mejor información sobre costos de producción está en Adelman, capítulo 2° y sus apéndices. Adelman usa sofisticados medios para calcular los costos a largo plazo y estos cálculos pueden ser encontrados en su Tabla 11-8 (pág. 76). El costo de produción de petróleo en USA, debe ser anotado, es cerca de tres veces el de Venezuela.
40. Adelman pág. 69 y 146.

Escaneado con CamScanner

CAPITULO IV

LA ADMINISTRACION LEONI

Conflicto político y crisis de la Reforma Impositiva de 1966

LA ADMINISTRACION Leoni heredó intactos los conflictos y problemas sin resolver de la política petrolera de su predecesor. Las relaciones entre el gobierno y las compañías eran frías, reflejando el estancamiento en asuntos de importancia clave para la industria. Ni las iniciativas diplomáticas, ni los experimentos de control directo de las prerrogativas comerciales de la industria habían resultado exitosos y el nuevo gobierno se vio forzado a proseguir la búsqueda de alternativas iniciada por Pérez Alfonzo durante su último año en el ministerio. La orientación general de la política permaneció intacta, de todos modos, al menos al comienzo. El nuevo ministro de Minas, Manuel Pérez Guerrero, expresó claramente que su intención era seguir tras los objetivos establecidos por el Gobierno anterior y Pérez Alfonzo, aunque retirado, se mantuvo como cercano consejero de la administración. Además, la mayoría de los nuevos profesionales administrativos venezolanos en materia petrolera permanecieron en sus posiciones.

Como se indicó en el capítulo I, la elección de 1963 dejó a AD seriamente debilitada y el sistema de partidos como un todo, considerablemente fragmentado.

Escaneado con CamScanner

COPEI reforzado por el aumento considerable de sus sufragios decidió permanecer fuera del Gobierno y por un tiempo, pareció que Leoni tendría que gobernar sin una coalición. Después de año y medio de negociaciones, pudo establecer una que incluía URD, ahora purgada de sus cuadros más radicales y el nuevo partido de Uslar Pietri, el FND. Con posterioridad, Uslar Pietri declaró haberse unido a la coalición en la creencia de que el nuevo ministro de Minas reorientaría la política petrolera.[1]

En el plano internacional, el nuevo Gobierno continuó ceñido a las mismas orientaciones que su predecesor. En sus relaciones con los Estados Unidos, Venezuela presionó repetidamente por un trato preferencial hemisférico e igualdad con Canadá, pero sin lograrlo. Dentro de la OPEP continuó urgiendo por mayor atención al prorrateo y al control de la producción. Como hemos visto, no era mucho lo que se podía lograr de este lado, aunque los miembros de la OPEP aumentaron sus ingresos por impuestos no permitiendo más la exención de los pagos por "royaylties".

Dentro de Venezuela el Gobierno efectuó tres importantes cambios en su política petrolera de 1964 a 1965. Primero: en un esfuerzo por cumplir el ofrecimiento electoral de AD de promover el crecimiento de la empresa petrolera del Estado, Leoni promovió una ley autorizando a dicha empresa a tomar para sí un tercio del mercado interno para 1968, como una salida segura para su propia producción. Segundo: el Gobierno envió una nota a las compañías informándoles que no serían permitidos descuentos mayores del 10 por ciento sobre ventas del "fuel oil". Esto fue causa de gran agitación, puesto que el monto de las exportaciones de dicho producto cubría cerca de un tercio del total de las exportaciones del país. El Gobierno, subsiguientemente, declaró que la medida no sería aplicada a los precios efectivos de venta de las compañías sino que serviría como una referencia práctica a los efectos de los impuestos y, más tarde, el descuento permitido

fue aumentado hasta el 15 por ciento para los más importantes de los aceites combustibles pesados (Bunker C).[2] El objeto aquí fue establecer una base impositiva mínima y desalentar la concesión de descuentos muy grandes. Este método, similar al usado para fijar el valor del "petróleo de regalías", más tarde, se convirtió en el medio principal del Gobierno para controlar la política de precios de las compañías.

La tercera medida del Gobierno vino a ser la más importante y a la vez controvertida entre todas. Fue la tentativa de usar retroactivamente las tasas impositivas como medio de influir en las decisiones de las compañías en cuanto a mercadeo. En lugar de tomar determinados contratos y revisarlos e imponer su revisión, como en el pasado, la administración se dispuso a trabajar en la revisión de los precios del pasado y reclamar el pago de impuestos sobre las ventas si resultaran haber sido hechas a precios artificialmente bajos. Para 1965, el monto total de esos reclamos había alcanzado más de 110 millones de dólares.

Los reclamos tenían un doble propósito. Primero, una vez pagados aportarían un ingreso sustancial al tesoro público. Esto era importante, puesto que el Gobierno de Leoni —al igual que su predecesor— estaba sufriendo de una escasez de fondos causado por la caída de los ingresos generados por el petróleo. En 1965, de hecho, el ingreso petrolero decayó en un 0,7 por ciento con respecto al año previo, algo muy serio para un país acostumbrado a un crecimiento presupuestario anual de un 10 por ciento. Tan grande como la esperanza de mayores ingresos era la esperanza de los dirigentes de que el reclamo con carácter retroactivo forzara a las compañías a mantener los precios al más alto nivel posible, con el propósito de evitar futuros reclamos.

Como podía esperarse, las compañías se opusieron firmemente a la nueva política. De mala voluntad aceptaron la pérdida de parte del mercado interno venezolano, pero se opusieron vigorosamente a las disposicio-

Escaneado con CamScanner

nes acerca de los aceites pesados (Fuel Oil Letter) y rehusaron vehementemente pagar los reclamos sobre impuestos. A fines de 1965, se había hecho claro que las compañías y el Gobierno se hallaban atrapados en un agrio y peligroso callejón sin salida. A fin de evitar una mayor confrontación que podía hacer peligrar la industria petrolera misma, aceptaron comenzar conversaciones de alto nivel en busca de una solución.

La crisis de la reforma impositiva

En este punto, a principios de 1966, la política petrolera se vio profundamente mezclada con una crisis política que sacudió al país. El problema comenzó cuando el Gobierno, todavía necesitado de fondos, decidió reformar el sistema impositivo aumentando los niveles tributarios generales. Este hecho, combinado con la situación en que se hallaban las relaciones entre las compañías y el Gobierno, decidió a Uslar Pietri —quien se encontraba incómodo desde tiempo atrás por su falta de influencia en el Gobierno— a retirar su partido de la coalición y a reasumir su ataque a la política de AD. Fedecámaras pronto se unió, haciendo de la política petrolera el principal tema de su convención anual de Mayo de ese año y publicando un análisis altamente crítico del estado de la industria.[3] Al igual que con previas campañas de Fedecámaras, las compañías petroleras apoyaron este esfuerzo con fondos y amplia asistencia técnica y el documento resultante reflejó fielmente su posición.

La crisis se desencadenó en Julio cuando el Presidente Leoni anunció su proyecto de reforma impositiva y convocó a sesiones extraordinarias del Congreso para considerarlo. El proyecto de reforma destinado a aumentar los ingresos en cerca del 7 por ciento, aumentaba los impuestos a los ingresos personales y a los de las corporaciones, así como a los cigarrillos, licores y automóviles. Más de la mitad de los nuevos fondos (unos trescientos millones de bolívares) debían proveer de las compañías petroleras mediante un aumento en el impuesto sobre los ingresos y la aplicación de un impuesto especial "selectivo" sobre los beneficios superiores al 15 por ciento sobre los activos fijos. Esta última parte, con mucho la más amenazante desde el punto de vista de las compañías, fue la concepción de Pérez Alfonzo. Los beneficios de las compañías habían aumentado constantemente desde su punto más bajo en 1958-60 y para 1964 habían ya llegado al 30 por ciento, el doble de la cifra que él consideraba justa, como provecho por sus inversiones. En consecuencia, Pérez Alfonzo trabajó vigorosamente por lograr un mecanismo que automáticamente regulara las ganancias a los niveles que él consideraba adecuados; y era el impuesto selectivo el instrumento para lograrlo.

Las propuestas de aumento en los impuestos a las personas y a las corporaciones eran a la vez modestos y progresivos (a) La reforma contemplaba un aumento promedio en los impuestos personales de aproximadamente 1,8 por ciento de los ingresos declarados, afectando solamente a aquellos al tope de 6,6 por ciento de la escala de ingresos y aumentos en los impuestos a las corporaciones del 4 por ciento, afectando solamente a aquellas al tope de la escala de 17 por ciento. La nueva carga impositiva, en otras palabras, descansaría principalmente en las élites económicas del país y muy ligeramente por cierto.[4]

Una revisión total del sistema tributario, debiera ser anotado, era necesaria desde tiempo atrás en Venezuela. Debido principalmente a la disposibilidad del ingreso petrolero y en parte al éxito de los intereses privados en evitar aumentos, el nivel impositivo de estas área económicas era uno de los más bajos del mundo entre los países de equivalente grado de desarrollo; ni siquiera servía para emparejar la distribución de los ingresos a un grado significativo. Los impuestos pagados en Venezuela eran, como lo expresó un cuidadoso análisis "poco más que recolecciones de muestras". Un estudio terminado justamente antes de la controver-

Escaneado con CamScanner

sia de 1966 a causa de la reforma comparaba los impuestos en la medida que afectaban a individuos tipo de la clase alta (12 mil dólares al año) y medianas corporaciones en Méjico y Venezuela. Las tasas efectivas de los impuestos en Méjico eran 8,5 y 44,7 por ciento respectivamente. Las tasas comparables en el sistema venezolano eran 2,2 y 16,3 por ciento. Había posibilidades suficientes para un incremento. (b)

Desde el momento en que Leoni hizo pública su proposición de reformas tributarias, se hizo evidente que el Gobierno había cometido un error táctico al decidirse a aumentar los impuestos a las personas y a las corporaciones al mismo tiempo que lo hacía con las compañías petroleras. No solamente cimentó la alianza entre las compañías extranjeras y las élites económicas locales, sino que dio oportunidad a los partidos de oposición, en este caso COPEI y FND, para unirse en un ataque conjunto contra el debilitado Gobierno de AD. A seguidas del anuncio de Leoni, la oposición explotó en un virulento ataque al Gobierno, haciendo del impuesto selectivo a las compañías petroleras, el foco central de la campaña. Esto era lógico, dado el estado de la industria y el callejón sin salida en que se hallaban las relaciones entre el Gobierno y las compañías. El impuesto selectivo constituía el lado más vulnerable del proyecto de reforma y ofrecía a los oponentes de los aumentos en los impuestos a los entes nacionales, una forma de distraer la atención pública de los bajos impuestos que ellos trataban de preservar.

Uslar Pietri, Fedecámaras, la Cámara de Comercio de Caracas y los portavoces de numerosos grupos montaron una enorme campaña publicitaria dirigida a los proyectos del Gobierno.[6] Los titulares proclamaron "En marcha la liquidación de la industria petrolera venezolana".[7] Aun las compañías petroleras abandonaron su cautelosa —detrás de bastidores— actitud para atacar la reforma propuesta. Leo Lowry, presidente de la Creole, se quejó públicamente del perjudicial efecto de la nueva ley, añadiendo —sin sorprender a nadie— "La

más minuciosa apreciación de la reforma tributaria está contenida en el análisis y las conclusiones del documento de Fedecámaras".[8] Y poco después la Creole presentó al Congreso una exposición arguyendo que los nuevos impuestos lograrían tan solo perjudicar la industria petrolera venezolana, ya para entonces en declinación.[9] Entretanto los ejecutivos de la industria bajaron el ritmo de producción y la llevaron a las más bajas cifras en casi una década y para fines de 1966, la producción había caído en cerca de 3 por ciento en relación a la del año precedente. Portavoces de COPEI afirmaron que las exigencias del gobierno por mayores ingresos eran injustificadas, visto el ineficiente y corrupto modo en que empleaba el dinero de que ya disponía y afirmaron que el partido se oponía a todos los aspectos de la reforma propuesta.[10] Un grupo completamente nuevo autodenominado Comité de la Clase Media surgió de la nada para agregarse a los ataques al gobierno. El Comité, encabezado por una persona fuertemente ligada a la industria petrolera, tomó una posición aún más conservadora acerca de la reforma. Como lo expresó un portavoz: "La conclusión es clara; las leyes sometidas al Congreso llevarán a Venezuela directamente al Comunismo".[11]

Cuando la reunión extraordinaria del Congreso se produjo para votar las reformas, los partidos de oposición evitaron que se hiciera, impidiendo que hubiera quórum. Enfrentada a la inmovilidad parlamentaria, la administración no tenía más recurso que negociaciones con la oposición unida. Después de extensas discusiones, COPEI, FND y los otros partidos aceptaron regresar a las cámaras, pero solo después que AD se comprometió a posponer la discusión de la reforma tributaria hasta que fuera hecha una investigación conjunta por parte de los partidos acerca del uso que el gobierno hacía de los fondos públicos y que el gobierno presentara un plan mostrando cómo usaría el ingreso adicional. Esto constituyó una importante derrota para AD y una victoria sin precedentes para el sector privado.

Escaneado con CamScanner

Una solución de compromiso

A través de todas las disputas sobre la reforma tributaria, el Gobierno de Leoni continuó sus conversaciones, comenzadas a principios de 1966, con representantes de las compañías. A mediados de septiembre, a tiempo que el clamor contra el Gobierno alcanzó su clímax, el Ministro de Minas Manuel Pérez Guerrero y el Ministro de Hacienda Eddie Morales Crespo sostuvieron una serie de reuniones urgentes ultrasecretas con representantes de las mayores compañías que operaban en Venezuela: la Creole y la Shell. Concluidas estas reuniones, el Presidente Leoni sorprendió y sacudió a la oposición anunciando que las negociaciones habían llegado a un acuerdo amplio que eliminaría los puntos de fricción en las relaciones entre las compañías y el gobierno y proveería una base para el futuro desarrollo y crecimiento de la industria en Venezuela. La "solución" que describió y que Pérez Guerrero explicaría más tarde, enfrentaba cinco problemas básicos: impuestos retroactivos, precios, niveles de producción, impuestos futuros y la participación de Venezuela en la explotación de sus propios recursos.[12]

Impuestos retroactivos. El problema de los impuestos retroactivos fue resuelto mediante un compromiso, de acuerdo al cual, las compañías pagarían 700 millones de bolívares, un tanto repartidos en cuotas durante cinco años y el resto en trabajos públicos que realizarían para el Gobierno. El Gobierno, a cambio, consideraría los impuestos hasta el año 1965 incluido, ya pagados. Puesto que los impuestos hasta 1960 totalizaban unos 110 millones de dólares, el Gobierno estaba renunciando a una suma considerable. De todos modos, como las compañías rehusaban reconocer la legalidad de los reclamos, el Gobierno se veía ante la posibilidad de tener que recurrir a la Corte Suprema de Venezuela y probar sus afirmaciones acerca de las ventas de las compañías; y de que pudiera hacerlo existía considerable duda. El año 1966 no estaba incluido en el acuerdo, el cual debería

entrar en vigor a comienzos de 1967; pero las compañías aceptaron pagar impuestos por ese año sobre precios no menores que los que prevalecieron en 1965, garantizando así, que la administración no sería forzada a aceptar ninguna caída en precios (a los efectos tributarios) durante el período intermedio.

Precios. La larga y ácida controversia sobre precios, la mayor preocupación de la Comisión Coordinadora y el motivo tras el reclamo de impuestos retroactivos, fue el problema más importante resuelto por el acuerdo de 1966. Las compañías y el Gobierno aceptaron asignar al crudo y a todos los productos petroleros exportados de Venezuela por un período de cinco años (1967-1971) "precios de referencia" a los efectos tributarios. Estos podían ser negociados por adelantado por el período completo y las compañías serían libres de vender a cualquier precio que quisieran, pero pagarían impuestos de acuerdo a los "precios de referencia". Si los precios reales se elevaran por encima de los precios de referencia, los impuestos serían pagados de acuerdo a los precios más altos de venta efectiva. Una lista de cifras de referencia, en alguna manera más alta que los precios efectivos usuales había sido aceptada por las compañías, y éstas habían de aumentar cada año durante el período de los cinco años.

Este sistema de precios, más que cualquier otro punto del acuerdo, constituía una modificación significativa en materia de política petrolera pues el gobierno, implícita pero muy claramente, abandonaba su intención de intervenir directamente en las decisiones sobre transacciones comerciales, por decirlo así, una por una. Dependiendo de las condiciones futuras del mercado, las compañías podrían así conceder amplios descuentos quizás debilitando el mercado mundial. Este cambio, en realidad, no tenía nada de radical, puesto que la Comisión Coordinadora había ya depuesto la mayoría de sus esfuerzos dirigidos al control directo de las decisiones sobre los precios de venta y descuentos, y puesto que el gobierno podría todavía revisar los

Escaneado con CamScanner

precios cada cinco años, cuando el acuerdo se venciera y uno nuevo fuera negociado. Entre tanto, la Administración esperaba beneficios sustanciales a corto plazo del acuerdo. Como lo señaló Pérez Guerrero, el país había estado siendo por años privado de ingresos debido a la declinación de los precios efectivos de venta. Por los cinco años siguientes esta tendencia sería cambiada y los precios, al menos a los efectos tributarios, aumentarían.

Niveles de producción. El gobierno trató asimismo de establecer en el acuerdo la producción de Venezuela para el futuro, pero las compañías rehusaron atarse de una forma legal con respecto a este punto. De todos modos, aunque esto no fue anunciado públicamente, ofrecieron al gobierno un "pacto de caballeros" mediante el cual la producción sería aumentada entre 3 y 4 por ciento, para el siguiente año y continuaría a esta rata de expansión en los años subsiguientes si las condiciones lo permitían.

Futuros impuestos. A cambio del pago parcial de impuestos retroactivos y el nuevo sistema de precios de referencia, el gobierno aceptó modificar el proyecto de reforma tributaria, eliminando el impuesto selectivo (para disgusto de Pérez Alfonzo) y reduciendo las exigencias sobre los ingresos de las compañías. Las compañías todavía tendrían que enfrentar un aumento de impuestos, de 65 a 68 por ciento de los beneficios, pero el nuevo sistema incluiría incentivos a la reinversión, exploración, perforación y recuperación. Explicando los cambios en el proyecto, Pérez Guerrero afirmó haber sido instruido por Leoni para llegar a un acuerdo de compromiso sobre los impuestos a los ingresos de las compañías, si el resultado general del acuerdo proveyera para el gobierno el mismo aumento en los ingresos. Ese objetivo —afirmó Pérez Guerrero —había sido cumplido: el acuerdo de 1966 agregaría aproximadamente 850 millones de bolívares al tesoro nacional en cada uno de los cinco años que el acuerdo habría de durar (c).

Condiciones de explotación. El presidente Leoni anunció además que el Ministerio de Minas y la CVP habían estado trabajando en una serie de fórmulas a propósito de los contratos de servicio y que el "presente clima de entendimiento mutuo" entre el gobierno y las compañías facilitaría un acuerdo también en este punto. A fines de octubre, Pérez Guerrero presentó a las compañías un detallado esquema de las condiciones en que el gobierno consideraría aceptables los contratos de servicio. Las variantes presentadas incluían compañías mixtas (público-privadas) limitadas a las funciones de extracción; compañías mixtas integradas (a los efectos de explorar, extraer, refinar, mercadear) y contratos de servicio en toda la significación de la expresión (p. ej. contratos entre la CVP y compañías privadas para el desarrollo petrolero dirigido por la empresa del Estado). Todos los contratos estarían bajo la supervisión y control de la CVP. El propósito de este nuevo arreglo —explicó el ministro— era asegurar "una amplia participación operativa del Estado venezolano a través de la CVP, así como mayores beneficios económicos para la nación".[13]

El acuerdo con las compañías puso un fin abrupto a la disputa de la reforma tributaria. La Shell y la Creole anunciaron que el acuerdo había disipado gran parte de la incertidumbre de las compañías y que de allí en adelante podrían planear para el futuro con mucha mayor confianza. Los dirigentes de la oposición se encontraron colocados en una embarazosa posición política. Un comentarista de *El Nacional* les acusó de no hacer otra cosa que entorpecer los intentos del gobierno de "transferir ganancias de las arcas de las compañías a las del erario nacional de su país".[14] El resultado de las negociaciones —afirmaron otros observadores— era la prueba de la mentira de las compañías cuando afirmaban que la industria no podía enfrentar una carga impositiva mayor, si sus operaciones habían de mantenerse saludables.

El presidente de Fedecámaras, Concepción Quijada,

Escaneado con CamScanner

de mala gana anunció que el cambio pudiera mejorar las posibilidades económicas futuras del país.[15] Pero Uslar Pietri, rápidamente reasumió el ataque, declarando que el acuerdo resultaba insatisfactorio porque había sido concluido "bajo presiones"; lo cual era cierto, pero impropio de ser expresado por quien había constituido una fuente importante de tales "presiones".[16] Un portavoz de COPEI expresó que su partido no se sentía feliz por la forma en que el acuerdo había sido concluido "a espaldas de la nación" añadiendo que mayores ingresos se habrían obtenido mediante los reclamos en materia de impuestos.[17] (En realidad, el gobierno había anunciado varias veces, hasta el punto de que el tema era ya de conocimiento general, que estaba negociando con las compañías).

La nueva ley fue aprobada con poco ruido. Una vez que habían concentrado sus ataques en las provisiones de la nueva ley con respecto a los impuestos petroleros, las élites nacionales a duras penas podrían haber lanzado otras campañas contra las provisiones de la nueva ley que las afectaba directamente. Esto habría sido difícil en todo caso, dada la pequeña carga impositiva que soportarían aun con los aumentos previstos por el proyecto de reforma. La iniciativa había sido perdida. Pocas personas, de hecho, se molestaban en estudiar en detalle el plan de inversiones formulado por el gobierno en su "trato" con la oposición en el mes de julio. La más bien superficial investigación del gasto público tampoco atrajo mayor atención.[78]

La solución de la Reforma Tributaria: un balance

Comparado con los objetivos previos de la política gubernamental, el acuerdo de 1966 fue una significativa demostración de fracaso. De todos modos, contuvo ciertos beneficios. Uno de estos, desde luego, fue el incremento en los ingresos debido al impuesto retroactivo, a los nuevos impuestos y a los precios de referencia. Otro fue la conquista por parte del gobierno

de un papel efectivo en la política de precios, en parte como resultado de la anuencia de las compañías a pagar impuestos retroactivos pero principalmente como resultado del establecimiento del sistema de precios de referencia, que demostraría ser un instrumento más satisfactorio de la política petrolera que la intervención directa o las reclamaciones retroactivas. Además el gobierno obtuvo muy valiosa información, pues el acuerdo constituyó una tácita admisión de parte de las compañías, de que Venezuela era aún interesante desde el punto de vista de las ganancias petroleras; tanto, que ellas aceptaron un sustancial e inmediato aumento de los impuestos y alguna pérdida de libertad de acción a cambio de una pequeña y poco duradera (como se vio más tarde) ganancia en certidumbre.

La crisis fue también importante en otra forma: demostró que el proceso de cambio político en Venezuela iba emparejándose con AD y la política petrolera de sus dirigentes. Para 1965-66 la libertad de acción de la época de Betancourt había sido limitada por fragmentación progresiva del sistema de partidos políticos, la parcial disolución del mecanismo de la coalición y la propensión del sector privado nacional a aliarse con la industria petrolera en contra del Estado. La clase de experimentación con alternativas que Pérez Alfonzo había usado en sus búsquedas de una manera efectiva de control de la industria y reducción de la dependencia del país del petróleo, no era ya posible sin repercusiones políticas.

Una consecuencia más del acuerdo fue colocar una barrrera entre Pérez Alfonzo y el gobierno. Aún después de retirarse de su cargo oficial, Pérez Alfonzo continuó dedicándole una gran parte de su tiempo a los asuntos petroleros y se reunía frecuentemente con los expertos petroleros de AD para discutir temas importantes dentro de ese campo. Además, sostuvo conferencias periódicas de prensa y publicó ensayos analizando el estado de la industria y la efectividad de la política gubernamental. A partir de 1964 había pre-

Escaneado con CamScanner

sionado al gobierno para implementar un mecanismo impositivo que limitara el excesivo crecimiento de las ganancias de las compañías, a la vez que proveyera de un incentivo para que mantuvieran el nivel de inversiones en el país. Pérez Alfonzo estimaba que la Creole había estado haciendo ganancias superiores al 50 por ciento sobre sus activos fijos durante los dos años que precedieron a la crisis de la reforma tributaria. En vista de tal exceso, consideró el abandono por parte del gobierno del intento de aplicar el impuesto selectivo casi una capitulación frente a las compañías.[79] Y lo dijo así. En años siguientes Pérez Alfonzo afirmó, más bien amargamente, que las ganancias de las compañías estaban aumentando hasta alcanzar niveles aún más altos que durante la dictadura de Pérez Jiménez, algo que consideraba intolerable dentro de un sistema democrático: "Bajo un regimen democrático... la anomalía (excesiva dependencia del petróleo) crece porque las libertades públicas permiten a los más poderosos sectores económicos... usar los métodos a su disposición para contribuir cada vez menos a la satisfacción de necesidades colectivas".[20]

El acuerdo de desulfuración

Los años siguientes a la crisis de 1966 y su solución, fueron marcados por una ausencia de mayores conflictos en las relaciones entre las compañías y el gobierno y aun, por cierto grado de cooperación y buena voluntad. Estos adormecimientos son comunes en negociaciones interdependientes de este tipo. Contactos entre la industria y el Ministerio de Minas fueron frecuentes y los dirigentes de las compañías se sintieron más capaces de comunicarse con el gobierno acerca de sus necesidades y problemas. Por su parte los funcionarios gubernamentales estaban satisfechos con su reciente victoria política, una victoria que había provisto necesarios ingresos y al mismo tiempo despejado la atmósfera de hostilidad. Había, además, considerable esperanza de que el propuesto sistema de contratos de servicio, en el cual las compañías demostraban interés creciente, proveería pronto de una alternativa viable a las concesiones.

Había a pesar de todo mucha ansiedad en Venezuela acerca de la situación del mercado mundial del petróleo venezolano —ahora más costoso— dentro de dicho mercado. Los precios continuaban declinando constantemente y el petróleo proveniente del Medio Oriente seguía introduciéndose en mercados de los Estados Unidos tradicionalmente suplidos por Venezuela, Canadá y Latinoamérica. Había considerable temor además, de que el lanzamiento de aún mayores supertanqueros, en construcción en aquellos momentos en astilleros japoneses, reducirían los costos de transporte y deteriorase más aún la posición del petróleo venezolano. El gobierno había enfrentado con éxito la leyenda de las compañías acerca del valor del petróleo venezolano; pero puesto que nadie en el Ministerio conocía los márgenes exactos de costos y ganancias, nadie podía anticipar los efectos de un ulterior debilitamiento del mercado.

Aprovechándose tanto de la atmósfera de cooperación como de las aprensiones del gobierno acerca del mercado, la Creole pidió y le fueron otorgados en 1968 unos cuantos incentivos especiales a cambio del acuerdo para instalar una gran planta de desulfurización dentro del país. Por varios años las compañías petroleras habían estado conduciendo una campaña para llamar la atención sobre las dificultades, que debido a su alto contenido de azufre, encontraba el petróleo crudo venezolano en los mercados. En conversaciones privadas con personeros del Gobierno, la Creole expresó su disposición a construir la planta, pero señalando que debido a su alto costo, unos cien millones de dólares, el proyecto sería solo posible si el gobierno creara condiciones favorables. Este fue, más bien, un clásico ejemplo del uso del poder de controlar las inversiones para obtener un tratamiento ventajoso de

Escaneado con CamScanner

parte del Estado.

Precisamente por esta época, la preocupación venezolana acerca de la comercialización de su petróleo, aumentó debido a la aprobación de las primeras regulaciones sobre azufre del combustible para la calefacción, con miras a la defensa ambiental.[21] Después de extensas negociaciones con la Creole, el gobierno accedió —en un acuerdo firmado por la Creole y los ministros de Minas y Hacienda—, a modificar regulaciones existentes de diverso tipo, a fin de hacer posibles las inversiones necesarias para la planta de desulfurización. La mayor concesión fue permitir a la compañía Creole aumentar los porcentajes de depreciación del nuevo equipo. (d) La Creole siguió adelante con el proyecto y para 1971 estaba exportando petróleo de bajo contenido de azufre en cantidades apreciables.

El acuerdo de desulfurización encontró poca resistencia legislativa, pero tuvo repercusiones políticas; puesto que fue vigorosamente opuesto por Pérez Alfonzo quien lo encontró no sólo injustificado desde el punto de vista económico, sino también de dudosa legalidad. Pérez Alfonzo subsiguientemente publicó una larga crítica, afirmando que las compañías habían cegado al gobierno, aumentando el valor nominal de la inversión y que debido a eso, el país perdería como resultado unos 300 millones de bolívares en ingresos. Produciéndose, como se hizo después, el abandono del gobierno de la intención de aplicar el impuesto selectivo, el acuerdo sobre la desulfurización confirmó la creencia de Pérez Alfonzo de que el gobierno no quería o no era capaz de oponerse a los intereses privados que operaban dentro de Venezuela.[22] La ruptura entre los inspiradores de la política petrolera del gobierno de AD presidido por Leoni y la más articulada y expresiva eminencia gris del país en materia petrolera quedó firmemente establecida; más tarde, esta circunstancia tendría un impacto en la concepción de la política petrolera.

En conjunto, la reforma tributaria y el acuerdo sobre la desulfurización patentizan un considerable ablandamiento de la política petrolera gubernamental. Aunque siempre adepto a las premisas y objetivos establecidos por la administración Betancourt, Leoni y su Gobierno se vieron obligados adaptarse a un ambiente político mucho más complejo; y la adaptación resultó dolorosa, produciendo una creciente desunión dentro de AD. A medida que la época de Leoni se aproximaba a su fin, problemas que habían venido empeorándose por cerca de una década daban la impresión de haber quedado resueltos por el momento, mediante un acomodo forzado entre la industria y el Gobierno, conscientes ambos al fin de los hechos de la interdependencia. Había considerable esperanza en Venezuela de que la incertidumbre del pasado pronto sería reemplazada por un nuevo y más satisfactorio arreglo práctico.

a) Se esperaba que aportaran 52 y 22 millones de bolívares respectivamente. El resto del ingreso, excluyendo el del petróleo, vendría supuestamente de los impuestos al "lujo".

b) Estos cálculos, hechos por el economista Raynard M. Sommerfeld se refieren a corporaciones con un ingreso neto tasable de $ 50 mil por año y a personas naturales, ciudadanos o residentes, ganando salarios como empleados, casados y con dos niños. (Sommerfeld p. 93-102). Ambos impuestos son más altos en Norteamérica y Europa. Como lo dice Shoup (p. 11) "Por comparación con otros países... Venezuela no se acerca al límite económico alguno, cualesquiera que éllos sean, en materia de impuestos".

c) C.C. Pocock quien estuvo al frente de la Shell de Venezuela estimó que el Gobierno obtendría un aumento de su participación en los beneficios que alcanzaría al 72 por ciento al final del período de cinco años (*El Universal* 8/1/67, pág. D 1; compárese esta afirmación con el porcentaje acutla. Apéndice Tabla A.)

d) Entre otros ajustes estaba una franquicia aduanera para la importación de los equipos. Fue asimismo acordado que el petróleo desulfurizado podía ser vendido mediante contra-

Escaneado con CamScanner

tos a largo plazo, los que de hecho extenderían el precio de referencia más allá del final del período para el cual fue negociado.

NOTAS

1. *El Nacional* 18-6-66 pág. 1.
2. Pérez Alfonzo *Petróleo y Dependencia* pág. 120.
3. Véase Tinoco *Análisis*.
4. Cálculos basados en información suministrada por Pérez Alfonzo *Pentágono Petrolero* pág. 128-29.
5. Shoup, et al., pág. 5
6. Por algunos de los mejores escritos de Uslar véase *Petróleo de Vida o Muerte". El Nacional* 7-8-66 pág. 1; *El Universal* 25-8-66 pág. 1, Para afirmaciones de la Cámara de Comercio de Caracas véase *El Universal* 26-8-66 pág. 1; *El Nacional* 7-9-66.
7. *El Universal* 23-9-66 pág. 1.
8. *El Nacional* 15-8-66 pág. 1.
9. *El Universal* 8-9-66 pág. 1.
10. *El Nacional* 12-6-66 pág. 1.
11. *El Universal* 29-8-66 pág. 1.
12. Mi descripción, a menos que se indique otra cosa, está basada en la alocución de Leoni, versión dada por *El Nacional* 29-9-66 pág. D1-D2 y las expresiones del ministro Pérez Guerrero, *El Nacional 8-10-66* pág. C8; así como en entrevistas con las personas envueltas.
13. *El Nacional* 27-10-67 pág. D1
14. Ibid 29-10-66 pág. D1
15. *El Universal* 4-10-66.
16. *El Nacional* 29-9-66 pág. 1.
17. Ibid. 15-11-66 pág. D1
18. Ibid 31-12-66 pág. D1
19. Para los argumentos de Pérez Alfonzo en favor de la reforma véase *Pentágono Petrolero pág.* 117-39; para sus comentarios de los resultados de la crisis y las ganancias de las compañías véase *Petróleo y Dependencia* pág. 127.
21. Entrevista con el funcionario del Ministerio de Minas, Alirio Parra, 7-6-73.
22. Los comentarios de Pérez Alfonzo sobre el acuerdo, que se quedan cortos en cálculos detallados para respaldar sus estimaciones de pérdidas del gobierno, pueden verse en *Petróleo y Dependencia* pág. 115-210. Los cargos son sumarizados en pág. 165-68. El texto del acuerdo está en *Memoria* 1968 (Caracas, Ministerio de Minas e Hidrocarburos, 1969).

Escaneado con CamScanner

CAPITULO V

LA ADMINISTRACION CALDERA

PARTE I

Inmovilismo político y desarreglo fiscal.

LA ELECCION de Rafael Caldera en 1968, preparó el terreno para uno de los más tumultuosos períodos en la historia política democrática de Venezuela. La media década de Gobierno de COPEI fue también un período crítico en la evolución del sistema de concesiones. El Gobierno presentó proyectos de ley (la ahora famosa ley de reversión) teniendo en mente el fin de la era de las concesiones y las compañías petroleras comenzaron a pensar seriamente sobre el retiro de sus intereses en el país o la búsqueda de una nueva fórmula de empresa mixta que fuera políticamente viable. Luego los precios se elevaron a alturas imprevistas, aun para los más caros sueños de Pérez Alfonzo, a medida que el mercado mundial se vio afectado por los efectos combinados de un crecimiento sin precedentes en la demanda, la actitud de afirmación de muchos gobiernos del Medio Oriente y la ruptura de hostilidades árabe-israelí. Muchas cosas sucedieron en un corto lapso.

La victoria de Caldera causó al principio gran satisfacción a la industria petrolera. Aunque las compañías se abstuvieron de manifestarse abiertamente por ningún candidato, fue evidente que apoyaron a Calde-

Escaneado con CamScanner

ra durante la campaña de 1968, previendo el advenimiento de un Gobierno que conduciría una política petrolera más moderada. Al principio todo indicó que este sería el caso. Durante un discurso en la Cámara de la Industria Petrolera durante la campaña, Caldera pareció bastante conciliatorio, entre otras cosas, por criticar sugestiones recientes de que el Gobierno tomara control de todo el mercado nacional de productos de petróleo. Y después de la elección, recibió a un grupo de ejecutivos de la Creole y escuchó con aparente simpatía una larga exposición, ampliamente ilustrada con gráficas y mapas sobre los graves problemas que la industria enfrentaría en el futuro.(a)

Los primeros meses de 1969 parecieron confirmar la creencia de que el Gobierno se adheriría a una postura conciliatoria. La nueva administración no anunció nuevas iniciativas en política petrolera, más bien parecía desinteresarse del asunto. El nuevo Ministro de Minas Hugo Pérez La Salvia, aunque experto político, no estaba entrenado en materia petrolera y parecía tener pocas ideas propias sobre los temas básicos en este campo.

La administración actuó sin innovaciones; los dirigentes continuaron las negociaciones dirigidas hacia los contratos de servicio, sus representantes de nuevo presionaron a los Estados Unidos por el trato preferencial hemisférico y el Gobierno a pesar de una cálida actitud hacia la OPEP, insistió en promover un sistema internacional de prorrateo.

Antes del fin del primer año de Caldera, la política petrolera se convirtió en un tema de central importancia en una serie de intensos forcejeos políticos, que a su vez empeoraron las relaciones entre las compañías y el Gobierno y aceleraron la expansión del control gubernamental sobre la industria. Este cambio se originaba no en la formulación de una nueva política petrolera, sino en importantes cambios en el proceso político mismo; cambios que desviaron el centro de la iniciativa, del Poder Ejecutivo al Legislativo y estimularon la aparición de una competencia nacionalista en-

tre los partidos políticos. Ciertos cambios que se produjeron en el mercado internacional reforzaron esta tendencia.

En cuanto a doctrina, el Gobierno de Caldera se identificó estrechamente con los gobiernos democráticos que le precedieron. En todo caso, tal como ocurrió con el Gobierno de Leoni hacia su fin, el Gobierno estaba menos interesado en conservación, la defensa de los precios internacionales y amplios acuerdos internacionales, que en asegurar un crecimiento continuado de sus ingresos petroleros. Por esta razón, Caldera se preocupó más y más por los niveles de la producción y mostró poca simpatía por la idea de Pérez Alfonzo de limitar la producción petrolera de Venezuela, a fin de fortalecer los precios y conservar reservas para el futuro. Hasta bien entrado el año 1971, Caldera operó asumiendo que los precios continuarían en vigor por todo el futuro predecible, de acuerdo a las informaciones que la Creole y otras compañías repetidamente le suministraron.

El estilo administrativo de Caldera era muy diferente. A pesar de su muy limitada mayoría electoral (sólo 29 por ciento de los sufragios totales y apenas unos 30 mil votos de ventaja sobre Gonzalo Barrios, el candidato de AD) Caldera no se inclinaba por las soluciones de compromiso, ni estimulaba extensas discusiones entre los partidos de la política a seguir, sino que prefería mantener la capacidad de decidir en sus propias manos (b). Al principio prefirió gobernar sin la coalición de partidos que regímenes anteriores, con más alto número de sufragios, habían considerado necesaria; y como resultado, servidores públicos y técnicos afiliados a otros partidos fueron despedidos, privando al Gobierno de mucha de la experiencia acumulada a lo largo de la década precedente. Puesto que el nuevo Ministro de Minas no era él mismo, un experto petrolero, este cambio de personal creó serios problemas. En efecto, a lo largo del mandato de Caldera, el nivel de competencia técnica del Gobierno fue mar-

Escaneado con CamScanner

cadamente inferior a la de otros regímenes, una circunstancia que condujo a varios errores embarazosos y a una declinación general del prestigio del Ministerio de Minas.

Embrollo político

Aunque Caldera ganó la elección presidencial, AD surgió con una posición más fuerte en las cámaras legislativas, que la del partido de Gobierno. Los dirigentes de AD, como podía suponerse, se encontraban amargados por la derrota sufrida. A nivel nacional, el partido nunca había perdido una elección y muchos miembros habían llegado a considerarse como los solos representantes auténticos del pueblo venezolano. Su hostilidad aumentó cuando muchos servidores públicos militantes del partido fueron despedidos para hacerle sitio a leales militantes de COPEI y rápidamente comenzaron a tomar ventajas de la debilidad de Caldera en las Cámaras legislativas para formar una coalición legislativa mayoritaria. Procedieron de seguidas a fomentar uno de los peores episodios de parálisis parlamentaria desde 1958.

Dirigidos por AD, oponentes parlamentarios procedieron a atacar la presidencia en toda oportunidad; privaron al Poder Ejecutivo del poder de nombrar los miembros del Poder Judicial (excepto en la Corte Suprema) y lo colocaron en las manos de un consejo especial dominado por los partidos de oposición; limitaron las facultades del Gobierno de contratar préstamos a períodos de dos años; y aprobaron una ley que obligaba a todos los institutos autónomos y empresas con la mayor parte de su capital suscrito por Gobierno a nombrar representantes de los sindicatos en sus Juntas directivas (el poder de AD en los sindicatos era mayor que el de COPEI). AD trató por corto tiempo de persuadir al Congreso de transformar a los gobernadores de Estado en funcionarios electos en lugar de nombrados por el Poder Ejecutivo y en cierto momento discutió seriamente la posibilidad de modificar la Constitución transformando el sistema político en un sistema parlamentario. Debido a la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo, la actividad política venezolana degeneró en disputas menores. Amargura, fragmentación y retórica vacía se convirtieron en lo común, mientras el país anduvo a la deriva. Las cosas llegaron a tan mal estado, que se habló de inquietud militar. Aun Fedecámaras hizo intentos de reconciliar a los antagonistas invitando dirigentes de AD y COPEI a reunirse en su sede (declinaron la invitación).

Hasta comienzos de 1971 la situación no mejoró. Los dirigentes de AD accedieron entonces, después de largas negociaciones y fuerte presión de la vieja guardia del partido, a negociar un "modus vivendi" con COPEI y apoyar al Gobierno en las áreas de coincidencia. Aunque lejos de ser una coalición (pues COPEI rehusó compartir la administración) esa distensión permitió la aprobación de legislación esencial y detuvo el boicoteo y las disputas por un tiempo. En todo caso, y a pesar de una dramática exposición hecha por Leoni acerca de las virtudes de una oposición leal, que sostiene la política democrática, la hostilidad de AD continuó funcionando vigorosamente y la fracción parlamentaria del partido continuó promoviendo sus propios programas y modificando los proyectos introducidos por el Gobierno, de acuerdo a sus deseos.

Los altercados políticos afectaron la política petrolera en forma importante. Al menos, la iniciativa en materia de política petrolera, se desplazó de manos de Ejecutivo a manos del Congreso. Esto fue debido en parte a la relativa inactividad de la Administración, pero también debido a la disponibilidad de temas de política petrolera (realmente por primera vez) para el público y para los grupos parlamentarios. Los dirigentes de AD, en su mayoría, estaban poco dispuestos a ocuparse de política petrolera. Después de todo, COPEI seguía la ruta marcada por el anterior Gobierno de AD, aunque en forma menos agresiva. Además, hay una especie de entendimiento en Venezuela de que

Escaneado con CamScanner

la iniciativa de parte del Ejecutivo es esencial para la conducción de una política petrolera, las enseñanzas de la reciente crisis de la reforma tributaria eran demasiado claras a este respecto. Pero AD —como todos los partidos— tenía sus fracciones y un grupo, encabezado por el Diputado Arturo Hernández Grisanti, favorecía vigorosamente la intervención parlamentaria en la política petrolera. Hernández Grisanti fue afortunado al tener la colaboración nada menos que de Pérez Alfonzo. El (en otra época) ministro todavía retirado, se sintió encantado de reafirmar su concepción de la estrategia petrolera y pronto se hizo evidente que Hernández Grisanti y sus asociados habían optado por seguir esta estrategia dentro del Congreso y dentro del partido.

Estas nuevas circunstancias políticas, en su conjunto, establecieron las condiciones para una extrema politización de la política petrolera venezolana. El esquema de negociaciones entre el Gobierno y las compañías continuó dentro de un nuevo cuadro; un fragmentario contexto político de gran complejidad.

Contratos de servicio

El primer punto de la agenda, en cuanto al petróleo, fue la implementación de un sistema de contratos de servicio.[1] Leoni había comenzado negociaciones para establecer condiciones y términos para los contratos; y la mayoría de los observadores bien informados pensaban que establecer un nuevo sistema de explotación era el último y más importante paso para restablecer un equilibrio petrolero, un proceso comenzado con la reforma tributaria y los acuerdos para la desulfurización. Representantes de la industria urgieron al Gobierno a avanzar en este sentido y los funcionarios de la administración estaban ansiosos de hacerlo, puesto que la producción, a pesar del "acuerdo de caballeros" de 1966, había aumentado muy lentamente (véase Tabla B). En consecuencia, después de recibir diversas propuestas de las compañías, durante el otoño de 1969

el Gobierno envió al Congreso su proyecto con los términos que estaban preparando para ofrecer a las compañías. Las proposiciones fueron luego, para su revisión, a un comité especial conjunto designado con representantes de ambas Cámaras Legislativas.

El momento escogido para esta acción no podría considerarse de buenos auspicios. La pugna entre el Ejecutivo y Legislativo era intensa y la oposición se atareaba demorando la aprobación del primer presupuesto presentado por Caldera. Para empeorar las cosas, Pérez Alfonzo, siempre atento a la ocasión adecuada, afirmó de nuevo que seguía oponiéndose a los contratos de servicio, como lo había afirmado públicamente desde 1967. Aunque él mismo había originado la idea de ofrecer tal tipo de contratos ahora afirmaba que éstos no harían más que colocar el país bajo un control mayor de las compañías extranjeras, sugiriendo que, en cambio, el Gobierno congelara la producción y enfrentara ulteriores necesidades presupuestarias mejorando la recaudación de los impuestos y aumentándolos. De hecho, aún se manifestaba partidario del impuesto selectivo sobre las utilidades mayores del 15 por ciento.

Dentro del Congreso los dirigentes de AD estaban divididos acerca de las propuestas. Un grupo era partidario de una aprobación rápida, señalando en primer lugar que se trataba de una idea de AD. Otro grupo era partidario de demorar la aprobación y hacer extensas revisiones de los términos y condiciones a ser ofrecidos a las compañías; esta fracción incluía seguidores de Pérez Alfonzo y personas disgustadas con el estilo de Caldera, deseosos de impedir que tuviera victoria alguna en las Cámaras. Entretanto AD comenzó a discutir con COPEI acerca de "áreas de coincidencia" dentro de las cuales los partidos pudieran trabajar juntos y así restaurar la confianza del público (y de los militares) en el proceso democrático. Cuando finalmente coincidieron en un limitado programa de cooperación a comienzos de 1970, comenzaron por limar las diferencias acerca de los contratos de servicio.

Escaneado con CamScanner

Pero un acuerdo final acerca de este tema tuvo que esperar hasta que AD resolvió sus diferencias internas acerca de esta materia. A estas alturas, la formación de "una tercera fuerza" dentro del Congreso complicó aún más las cosas. Esta fue formada por URD, MEP y FDP; partidos que se resentían del enfrentamiento entre AD y COPEI y habían decidido optar por una línea independiente de crítica al Gobierno. Encabezados por el dirigente del MEP, Jesús Paz Galarraga, la "tercera fuerza" denunció todos los contratos de servicio como "concesiones disfrazadas".

En abril de 1970, los dirigentes de AD finalmente superaron sus diferencias y la fracción parlamentaria votó favorablemente al sistema de contratos de servicio, pero introduciendo modificaciones destinadas a aumentar los beneficios a recibir por el Gobierno. Esta decisión aseguró la aprobación del proyecto, ya que los votos combinados de AD y COPEI constituían la mayoría en ambas Cámaras. Cierta pugna continuó sin embargo a medida que la comisión conjunta examinaba los términos de los contratos, cláusula por cláusula. Entretanto Pérez Alfonzo y la "tercera fuerza" continuaban atacando el sistema de contratos de servicio. En cierto momento, Jóvito Villalba de URD promovió manifestaciones públicas para protestar la aprobación del Congreso.

No fue hasta el otoño de 1970 que el Congreso finalmente votó para aprobar los términos finales de los contratos. Las revisiones incluían pagos adicionales a la CVP basados en los beneficios netos de los contratistas (de hecho un impuesto selectivo) así como mayor autoridad a la CVP para administrar el programa.[2]

Todo el episodio constituyó una derrota importante para Caldera, el primero de una serie larga de frustraciones en política petrolera. Aunque más de 25 compañías habían expresado interés en el nuevo sistema desde el comienzo, solamente la Occidental, la Shell y la Móbil se manifestaron deseosas de firmar bajo las condiciones y términos propuestos después de las re-

visiones. El área ofrecida en la "primera vuelta" al sur del Lago de Maracaibo fue considerado un riesgo aceptable, debido a su proximidad a los campos de Venezuela tradicionalmente más productivos: las reservas estimadas para el lugar estaban entre 1, 2 y 3 billones de barriles y el Gobierno esperaba una producción de unos 300 mil barriles diarios en un lapso de unos pocos años.[3] La Occidental fue la más entusiasta entre las compañías proponentes, esperanzada en colocar su primer jalón en Venezuela. La Creole, cuyos ejecutivos se mostraban abiertamente hostiles a la Occidental, declinó hacer ofertas, explicando que las exigencias financieras hechas a las compañías eran desproporcionadas ante las limitaciones para decidir que los contratos les imponían.

La falta de entusiasmo de parte de las compañías desalentó al Gobierno, pero éste no se mostró dispuesto a devolver al Congreso el proyecto para el suavizamiento de los términos. Para empeorar las cosas, aun después de haber recibido el Gobierno las ofertas finales de las compañías, la firma de los contratos fue demorada por una nueva controversia acerca de reformas tributarias y una serie de abruptos cambios en la situación internacional de los precios petroleros, que condujo a las partes a contenerse, a fin de afirmarse en las nuevas circunstancias. Los contratos no fueron realmente firmados hasta fines del verano de 1971, cerca de 30 meses después que Caldera había empezado a promoverlos.[4]

De este modo, la oposición legislativa, aunque no impidió que el sistema de contratos de servicio llegara a existir, quebrantó severamente sus prospectos de convertirse en una alternativa de desarrollo petrolero. Los términos finales, dados los ya existentes niveles tributarios, no parecieron atractivos para muchas compañías. Naturalmente, la disposición de algunas compañías para firmarlos a pesar de los incrementos en los costos revelaba indirectamente que el Estado retenía cierta medida de poder para negociar; en efecto, esto explica la hostilidad de la Creole hacia la Occidental,

Escaneado con CamScanner

que por su parte no ocultaba su empeño de "entrarle" al petróleo venezolano.[5]

Pero el aspecto más dañino del largo debate congresional, fue su efecto en el sentido de seguridad de las compañías. A la larga, el Congreso había politizado los contratos de servicio hasta el punto de que muchas compañías, con toda razón, se mostraban escépticas acerca de la capacidad del Estado para respetar a largo plazo los términos del nuevo sistema. Una vez que el término "concesiones disfrazadas" se hizo común en discusiones públicas, no era necesario ser un destacado vidente político para ver que el arreglo era en general, inseguro. Falta de suerte en el plano geofísico complicó el daño político; una vez firmados los acuerdos, las compañías pasaron a cumplir actividades de exploración y perforación, pero para el tiempo en que este libro fue escrito, habían podido hallar sólo pequeñas cantidades de petróleo comercialmente explotable en los nuevos campos.

Reforma Tributaria y control unilateral de precios de referencia

Una vez que ya revisadas, las provisiones de los contratos de servicio salieron de manos del Congreso, la atención política se desplazó al presupuesto del Gobierno Cuando Caldera accedió al poder, Venezuela había estado sufriendo a causa de problemas económicos por algunos años. Entre 1964 y 1968, el crecimiento anual del producto nacional bruto per cápita había bajado a razón de un promedio de menos del 1 por ciento; y en 1968 había declinado en 1,5 por ciento (véase Tabla 9). Caldera esperaba restaurar la salud económica del país, en parte comenzando nuevos e importantes trabajos públicos, tales como el tren subterráneo de Caracas y el desarrollo de planes de viviendas económicas. Pero estos planes requerían grandes gastos. Las recepciones fiscales habían aumentado, aunque erráticamente, en más del 25 por ciento durante la administración Leoni y los dirigentes del nuevo gobierno esperaban que la tendencia continuara. Como

hemos visto, la sociedad venezolana, confiaba en la rápida expansión del gasto público para sostener el crecimiento económico, y COPEI no se inclinaba a retroceder en este sentido.

Desgraciadamente, las fuerzas que habían propulsado la expansión fiscal de años anteriores, estaban debilitándose aún antes de que Caldera asumiera la presidencia. En efecto, AD dejó cerca de 1,5 billón de deudas, principalmente debido a obligaciones no pagadas con varias empresas dedicadas a la construcción. La más importante razón para este déficit, fue la reducción de los ingresos petroleros debido a la producción irregular, debilitamiento continuado de los precios y, de alguna manera, a la terminación de los pagos retroactivos de impuestos comenzados en 1966. Caldera, al igual que Leoni, enfrentó un difícil dilema: podía de nuevo aumentar los impuestos al sector privado nacional y/o a las compañías petroleras extranjeras o podía dejar que el presupuesto respondiera a las decisiones de las compañías sobre producción y al crecimiento natural de los ingresos fiscales a causa del impuesto sobre la renta, o sea a ingresos que ni a duras penas corrían paralelos con el crecimiento general de la economía tomada en su conjunto. Cerrando el círculo vicioso, estaba desde luego el estrecho lazo entre el comportamiento del sector público venezolano y de la economía en conjunto. A corto plazo, el petróleo continuaba siendo esencial.

Desde el principio de su mandato, Caldera se vio obligado a solicitar del Congreso autorización para usar el crédito público, a fin de hacer frente al endeudamiento del Estado. Sin tomar en cuenta su parcial responsabilidad en el problema, AD rehusó aprobar el otorgamiento de los 2 billones de bolívares solicitados, aprobando al fin sólo 780 millones de bolívares. (c) Cuando el Ministro de Hacienda, Pedro Tinoco, sometió al Congreso el primer presupuesto de Caldera durante el otoño de 1969, la oposición lo atacó de igual modo, exigiendo saber de dónde pensaba la administración obtener los fondos, especialmente los destinados a sus

Escaneado con CamScanner

grandes y suntuosas obras públicas. Tinoco se opuso a un aumento de los impuestos, indicando que el Gobierno se mantendría solvente mediante mejoramientos de los sistemas de recaudación y contando con un probable aumento de los ingresos petroleros.

El optimismo de Tinoco resultó injustificado. A medida que el año 1970 avanzó, se hizo evidente no sólo que el Gobierno no podría evitar un déficit durante el año en curso, sino que tendría que aumentar sus ingresos de alguna manera, a fin de evitar disminuciones en el presupuesto del año siguiente (véase cuadro 2). A pesar de la insistencia del Gobierno, las compañías petroleras aumentaron la producción sólo en algo así como el 3 por ciento en relación con la de 1969, porcentaje insuficiente para cubrir el deseado 10-12 por ciento de aumento en ingresos fiscales. Y se hizo claro que la esperada producción a base de los contratos de servicio no se materializaría en un futuro inmediato.

El otoño de 1970 fue de varios modos un período crítico para Caldera. La huelga de los maestros y los obreros del hierro, inquietud militar y una oposición agresiva en las cámaras legislativas, contribuyeron al empeoramiento del clima político. No era el momento oportuno para proponer una nueva reforma tributaria, pero Caldera y su Ministro de Hacienda llegaron a la conclusión de que no les quedaba otra alternativa. En octubre, junto con el proyecto de presupuesto para 1971, Tinoco presentó los proyectos de una serie de reformas al Congreso. Las nuevas medidas dirigidas a aumentar los ingresos en un 9 por ciento sobre los de 1970, incluían un impuesto escalonado sobre ventas, un aumento de un 10 por ciento de los impuestos a las ganancias no petroleras, incrementos en los impuestos sobre los licores, los cigarrillos y la gasolina; un impuesto a la lotería y la eliminación de algunos créditos en el impuesto sobre la renta. Entre estas propuestas, la del impuesto sobre las ventas fue la que causó mayor controversia, dado que este tipo de impuestos es en general regresivo en su carácter. En general, el nuevo sistema se concentró en los artículos de lujo. Lo

más notable de las reformas propuestas fue la ausencia completa de aumentos que afectaran la industria petrolera. Esto reflejaba tanto el deseo del Gobierno de evitar cualquier acción que entorpeciera el aumento de la producción, como la convicción personal de Tinoco de que mayores impuestos deteriorarían la industria (Tinoco había sido coordinador del análisis de Fedecámaras sobre la reforma tributaria de AD en 1965-66 y aun entonces se había opuesto vigorosamente a nuevos impuestos a la industria).

La propuesta desató una pugna política que eventualmente produjo otra derrota parcial de la administración y otra derrota importante de las compañías petroleras.[6] Como podía esperarse, inmediatamente AD atacó la propuesta como regresiva, señalando el impuesto sobre las ventas, el licor y los cigarrillos. Fedecámaras y los grupos financieros en general también se opusieron a las medidas, y una serie de alocuciones y charlas de Tinoco fracasaron en el intento de cambiar sus actitudes.[7] Entretanto, Pérez Alfonzo, Hernández Grisanti y sus aliados del Congreso, decidieron desechar completamente la nueva reforma propuesta y reemplazarla con nuevos impuestos a las compañías petroleras.

Observando detenidamente la situación internacional a lo largo de 1970, Pérez Alfonzo llegó a la conclusión de que el Gobierno, preocupado de aumentar sus ingresos, estaba desperdiciando la oportunidad de ampliar su control de la industria petrolera. Durante la primavera, Siria había bloqueado el oleoducto transarábico a fin de obtener mayores pagos por tránsito, y poco después Libia, con el Gobierno revolucionario del coronel Kadafi a la cabeza, había reducido la producción para forzar a las compañías explotadoras a pagar impuestos más altos, a lo cual pronto accedieron. (Esto desencadenó un espiral de exigencias por mayores impuestos que cambiarían enteramente el carácter del mercado petrolero mundial en pocos años y traerían como consecuencia la "tristemente famosa" crisis petrolera de los primeros años de la década del 70). Pa-

Escaneado con CamScanner

ra Venezuela, éstos fueron hechos importantes. Para empezar, la producción petrolera empezó a quedarse corta y se produjo una fuerte presión en la capacidad de los buques-tanque. Los precios en el Medio Oriente comenzaron a subir y los fletes marítimos por lo consiguiente, haciéndolo estos últimos a ritmo febril. El petróleo venezolano se convirtió en algo mucho más atractivo como resultado de la situación de los precios de los aceites pesados para calefacción en la costa Este de los Estados Unidos.[8] Sin embargo, estos hechos no tuvieron un efecto inmediato en los precios, ni en los impuestos dentro de Venezuela. El fracaso de las compañías en asegurar un beneficio inmediato para Venezuela, a raíz de los sucesos en el mercado mundial del petróleo, proveyó de fuertes argumentos a Pérez Alfonzo y la oposición en el Congreso.

Los sucesos internacionales dieron impulso a Pérez Alfonzo y a Hernández Grisanti para presionar, a fin de obtener una contribución venezolana dentro de la tendencia mundial por lograr más altos precios e impuestos. Mientras esto ocurría, la siguiente reunión de la OPEP estaba programada para tener lugar en Venezuela en diciembre de 1970, exactamente dos semanas después de la fase más decisiva en la controversia sobre la reforma tributaria. Los hechos acaecidos en el Medio Oriente habían tomado a la OPEP por sorpresa y en esta reunión la Organización tendría que responder y, quizás, hacerse cargo de la nueva situación. Pérez Alfonzo vio en esto una oportunidad para Venezuela de demostrar una vez más su posición de importancia en los asuntos petroleros mundiales, algo que, según su sentir, Caldera había descuidado completamente. Por más de una década, Pérez Alfonzo había estado esperando una oportunidad de romper la parálisis de los países productores de petróleo y ésta podía ser la ocasión que él esperaba.[9]

De este modo, las tendencias internacionales y nacionales se combinaron para realzar la importancia estratégica de una acción legislativa frente a las compañías petroleras. En consecuencia, Hernández Grisanti

desató una serie de ataques ampliamente difundidos a la industria petrolera, a mediados de noviembre, acusándola de obtener excesivas ganancias y pidiendo al Congreso que investigara la discrepancia entre los precios del Medio Oriente y los precios de venta informados por los productores venezolanos. Algunos otros portavoces de la oposición entre ellos el diputado de URD, Leonardo Montiel Ortega, se unieron al ataque exigiendo incremento de los impuestos y una revisión del acuerdo sobre precios de referencia. Cuando estos críticos comenzaron a propulsar el asunto, encontraron alguna resistencia entre los dirigentes de AD. Pero el atractivo político de una estrategia más nacionalista acalló las objeciones y a principios de diciembre, el debate en el Congreso había dejado de centrarse en las propuestas de Tinoco para hacerlo en la propuesta de la oposición por un aumento en los impuestos a la industria petrolera, desde el 52 por ciento en vigor al 60 por ciento. La reforma en discusión contenía, además, una cláusula otorgando a Venezuela el derecho de establecer unilateralmente los precios de referencia en cualquier momento, en lugar de que fuera fijado a través de negociaciones con las compañías cada cinco años, como fue estipulado por el acuerdo de 1966. (d)

Los sucesos en el Congreso tomaron a Caldera por sorpresa y él trató de contener la oposición. Caldera y Tinoco se reunieron con los dirigentes del Poder Legislativo para convencerlos de que el Gobierno protegería los intereses del país ante las nuevas condiciones del mercado mundial. Enfatizaron los daños que las nuevas medidas legislativas causarían al proceso de los contratos de servicio, ya negociados pero todavía sin entrar en operación. Al mismo tiempo el Ministro de Minas anunció que se estaba estudiando el mercado a fin de hacer lo debido para nivelar los precios del petróleo venezolano con los precios imperantes en el mercado, también se habló de la posibilidad de nuevos reclamos retroactivos cuando las declaraciones de ingresos correspondientes a 1970 fueran presentadas. (e)

Si el Gobierno fue sorprendido, las compañías petro-

Escaneado con CamScanner

leras fueron anonadadas por el súbito cambio venezolano de actitud y rápidamente lanzaron una campaña de intensa publicidad para su defensa. La Creole y la Shell señalaron haber provisto al Gobierno de una lista completa de cifras sobre los precios y que estos datos correspondían a acuerdos previos sobre precios. El presidente de la Creole, Leo Lowry, solicitó formalmente autorización para presentar ante el Congreso el caso de su compañía. Privadamente, ejecutivos de la Shell enviaron advertencias a líderes del Ejecutivo y del Congreso sobre los peligros que el efecto de nuevos impuestos significaría para los contratos de servicio. Las compañías, además, buscaron el apoyo de sus antiguos aliados en la crisis de la reforma tributaria. En una reunión especial la Cámara de la Industria del Petróleo expresó a Fedecámaras que el "clima artificial de tensión y antagonismo" no estaba beneneficiando a la nación y rechazaron como infundadas acusaciones contra la industria, como "resultó probado por declaraciones del Ministro de Minas y de otros portavoces oficiales".[10] Muy pocos dejaron de observar la ironía en el caso de la industria fundándose en la autoridad del Gobierno para defenderse.

En fuerte contraste con el conflicto de 1966, las compañías ahora lucían desamparadas. La solicitud de Lowry para comparecer ante el Congreso fue atendida, pero no recibió apoyo alguno del sector privado, aunque Fedecámaras emitió algunos suaves comunicados de preocupación por la industria. No hubo despliegue de publicidad, ni gestiones intensas de persona a persona; aparentemente nadie tenía deseos de forzar a una confrontación sobre la materia. Las causas son diversas. En parte el sector privado quedó como paralizado ante la velocidad con que las medidas pasaron por el Congreso. Además, las reformas propuestas colocaban al sector privado nacional y a las compañías extranjeras como oponentes entre sí; aceptando que algunos cambios en materia de impuestos eran inevitables, cada cual ganaría mediante las pérdidas del otro, al menos a corto plazo. Desde luego, los aumentos en

los impuestos no eran necesariamente inevitables y ambos grupos podían haberse unido para oponerse a la reforma; pero esta vez no les fue posible encontrar aliados entre los políticos, ya que tanto el Gobierno como la oposición favorecían alguna forma de reforma. El esquema de intereses encontrados llegó al punto de provocar un gran debilitamiento en una asociación de intereses privados que había durado cerca de una década.

En realidad, la asociación había estado resquebrajándose desde 1966. Muchos dirigentes del sector privado venezolano habían adquirido después de aquella primera "batalla" un sentido de resentimiento y la convicción de haber sido utilizados por las compañías extranjeras, de haber sido dejados en la estancada, con sus impuestos aumentados, en tanto que las compañías negociaban un acuerdo separado con el Gobierno. Más aún, muchos llegaron a la conclusión de que las compañías no habían sido francas acerca de las condiciones dentro de la industria petrolera y sobre las consecuencias del aumento en los impuestos. Alarmar, como táctica, era una cosa para las compañías y deteriorar la posición y la confianza en sus aliados nacionales era otra. A medida que la brecha entre los grupos privados se hacía mayor, las compañías petroleras, a pesar de repetidos llamados, no podían contar con los grupos nacionales para un apoyo táctico importante. Claro está que las élites económicas venezolanas aún se preocupaban profundamente de la suerte de la industria petrolera, puesto que su prosperidad estaba estrechamente ligada a tal industria. Sin embargo, ya no aceptaban sin críticas las afirmaciones de las compañías; de que la propiedad privada, el capitalismo y las limitaciones al poder del Estado eran parte de un todo y se mantendrían o caerían juntas.[11] En un sentido, las compañías estaban ahora pagando los costos a largo plazo de los beneficios a corto plazo obtenidos mediante su acuerdo separado de 1966.

El 7 de diciembre de 1970 el sub-comité del Congreso, encabezado por Hernández Grisanti, que tenía

Escaneado con CamScanner

a su cargo el proyecto de reforma, lo aprobó unánimemente, así como el Control Unilateral de los Precios de Referencia. (f) Los partidos de oposición apoyaron ahora el proyecto en forma entusiasta, puesto que el éxito los capacitaba para reclamar créditos de vigilancia nacionalista y a la vez achacar al Gobierno su pasividad. Una vez evidente que su propuesta estaba destinada al fracaso, Caldera anunció que aceptaba el proyecto aprobado por las Cámaras como la mejor alternativa posible. Aunque era una derrota táctica desde el punto de vista personal, las reformas harían ingresar al Tesoro Nacional de 600 a 800 millones de bolívares necesitados con urgencia. A Caldera se le unieron un número creciente de técnicos de COPEI en el Ministerio de Minas y muchos de sus representantes en las Cámaras que no quisieron tener en su historial haber votado contra una importante medida nacionalista. Tinoco, casi solo, se opuso hasta el fin, pero su influencia se desvaneció rápidamente. Tinoco había manifestado que si la medida resultaba aprobada él renunciaría y así lo hizo.

La medida fue aprobada en la Cámara de Diputados, de donde han de salir todos los proyectos por un voto unánime el 13 de diciembre de 1970. El portavoz de COPEI, Pedro Pablo Aguilar trató de enmendar el proyecto a fin de dar al presidente poder discrecional para aplicar tasas más bajas a compañías signatarias de los contratos de servicio, pero sin éxito. En dos días el Senado aprobó el proyecto y fue entonces enviado a Caldera para ser firmado. Pérez Alfonzo de inmediato convocó una conferencia de prensa para expresar su aprobación y "explicar las razones para los aumentos". Como lo expresó un reportero "A duras penas podía ocultar su alegría por la forma en que se desarrollaron las cosas y aceptó las especulaciones de los periodistas de que él había sido la eminencia gris de la reforma, con una sonrisa".[12] La industria petrolera se quejaba de que la medida parecía significar un aumento permanente de los precios del petróleo en el mundo. Portavoces lamentaron además el carácter unilateral de la medida, expresando temor de que ella señalara el fin de los arreglos negociados en Venezuela.[13] Tres meses más tarde, en marzo de 1971, el Gobierno elevó los precios de referencia en un promedio de 0,59 dólares por barril.

a) Muy recientemente Caldera comentó aquella reunión: "Todo parecía estar contra nosotros: los supertanqueros, Libia, Nigeria, el azufre, Alaska, la reapertura de Suez y cualquier otra circunstancia que pudiera convencer a los venezolanos de que la gallina de los huevos de oro estaba muriendo... El panorama era tan pesimista que ambos debiéramos haber abandonado la reunión bañados en lágrimas, el presidente de la Creole por estar presidiendo una compañía destinada al fracaso y yo, por ser Presidente de un país que iba muy pronto a quedarse sin petróleo". *El Nacional* 8/5/73 pág. 1.

b) Los dos mayores partidos de Venezuela han tenido en cierto modo diferentes estilos de actuar. Desde 1958, AD ha estimulado consistentemente discusiones intra partidistas .Sus dirigentes en el Gobierno han estado siempre disponibles para consultas, entre ellos y la militancia y con los representantes de los diversos intereses. El Presidente Betancourt, por ejemplo, muchas veces atravesó la ciudad para consultas informales con el Ministro de Minas en su casa y Pérez Alfonso estaba siempre dispuesto a consultar con los técnicos de su Ministerio. Una vez tomada una decisión, la disciplina del partido tiende a ser estricta, lo cual podría explicar la tendencia de AD a fragmentarse. COPEI en contraste, ha sido caracterizado por una actitud presidencial que recuerda el estilo De Gaulle al punto que importantes miembros del Gabinete han tenido limitado acceso al Jefe de Estado. Pero COPEI parece tolerar muchas diferencias de opinión aun cuando la línea del partido en alguna cuestión sea clara. Mucho del estilo del partido puede ser atribuido a Caldera; formal y activo, aunque un orador excelente, representa más la figura del padre que la de un político con los pies en la tierra como los dirigentes de AD y es aparentemente muy consciente de su imagen y sitio en la historia.

Escaneado con CamScanner

c) Este préstamo fue hecho eventualmente por un grupo de banqueros de Nueva York.

d) El acuerdo de 1966, de hecho, estipulaba el cálculo de los impuestos en base a precios efectivos de venta, más que en precios de referencia. Pero la mayoría de los críticos venezolanos se inclinaban a que los precios de referencia permanecieran sustancialmente más altos que los precios efectivos de venta, como había sido en el pasado y como no lo eran ya para productos claves en 1970.

e) El gobierno había estado aparentemente planeando usar este método, para balancear el déficit en caso de que la propuesta reforma de Tinoco no fuera aprobada por el Congreso.

e) Habría sido un impuesto neto del 60 por ciento sobre ingresos derivados del petróleo y el Poder Ejecutivo sería capaz sin mediar negociaciones, de establecer el precio de referencia del crudo y derivados, al igual que tres años antes. El proyecto dio cierto alivio a las compañías cuyas ganancias cayeran por debajo del 15 por ciento de sus activos fijos, una vez deducidos los costos, los pagos por "royalties" y el impuesto sobre la renta.

NOTAS

1. Mi información acerca de la controversia sobre contratos de servicio se basa principalmente en entrevistas con personas que tuvieron participación clave: Pérez Alfonzo, Hernández Grisanti, Tejera Paris y otros congresantes; representantes de las compañías, y periodistas que cubrieron los eventos.
2. Para mayores detalles véase *Petroleum Inteligence Weekly* 20-7-70. Los términos fueron publicados en Venezuela *Gaceta Oficial* 10-9-70. Administración de la exploración y la producción debían ser revisados por un comité conjunto de la CVP y las compañías.
3. *Petroleum Inteligence Weekly* 20-4-70.
4. Ibid. 2-8-71.
5. *Latin América* 3-10-69 pág. 319.
6. Mi descripción de los hechos políticos conducentes a la reforma tributaria está basada en reseñas periodísticas y entrevistas con las personas envueltas. Fue también de ayuda un registro cronológico preparado por Mariluz Bascones R. e Hilda Herrera, dos aspirantes al grado de "Master" en el Instituto de Estudios Superiores de Administración y presentado en su tesis *Análisis de un Proceso de Toma de Decisiones: Aumento de la Tributación y Distribución del Ingreso* (1973).
7. *Latin América* 27-10-70 pág. 378.
8. W. J. Levy pág. 654; Adelman pág. 251.
9. Entrevista con Pérez Alfonzo 20-6-73.
10. Entrevistas con ejecutivos de las compañías y con Kim Fuad especialista petrolero y corresponsal de *Petroleum Inteligence Weekly* en Venezuela.
11. Mis conclusiones se basan en entrevistas con representantes del sector privado y de las compañías petroleras, así como en un examen cuidadoso de las actividades de Fedecámaras y de la Cámara del Petróleo. Ulteriores comentarios pueden hallarse en Vallenilla, junto con un análisis textual de la posición del sector privado ante la cuestión petrolera, pág. 390-405. Habiendo servido por varios años como Presidente de la Asociación Venezolana de Ejecutivos, los comentarios críticos de Vallenilla sobre la pasividad de Fedecámaras permitiéndoles a las compañías extranjeras determinar su posición ante el asunto petrolero, son uno de los más claros indicios de la reorientación aludida: "Siendo la actividad petrolera una actividad de interés público e importancia económica fundamental para el país, controlada por intereses extranjeros, no era —ni es— propio que Fedecámaras —una organización empresarial guía, de gran importancia nacional— se hiciera eco de posiciones representativas de las compañías petroleras, posiciones que, al menos necesitaban ser discutidas" (pág. 391-92).

Escaneado con CamScanner

12. Entrevista con Kim Fuad 16-4-73.
13. Por las declaraciones de las compañías y la reacción pública, véase *El Nacional*, varios números entre 7-12-70 y el 18-12-70.

CAPITULO VI

LA ADMINISTRACION CALDERA

PARTE II

Reversión de las concesiones, nacionalismo y la bonanza de 1973.

MIENTRAS el Congreso venezolano se ocupaba de la reforma tributaria de 1970, otro conflicto relacionado con el petróleo se estaba gestando entre bastidores. Los puntos de este conflicto eran: el deterioro de los equipos de producción y el agotamiento de las reservas comprobadas. Los hechos se sucedían en la forma usual; la iniciativa partió de Pérez Alfonzo; adquirió importancia central a pesar de la resistencia de algunos dirigentes moderados de AD y de seguidas entró a la Cámara con escasa oposición, como una gestión de indudable carácter nacionalista.

Sin garantía alguna de que continuarían obteniendo beneficios satisfactorios en Venezuela, era de esperarse que las compañías petroleras evitarían hacer nuevas inversiones dentro del país y en su lugar tratarían de extender la duración de los equipos viejos y expandirían la producción sólo hasta las cantidades extraíbles, antes de que las concesiones expiraran. (a) Rehusar invertir era, además, un importante argumento para las negociaciones en manos de las compañías; hasta cierto punto, al menos, podrían mantener la industria atada a fin de obtener garantías de parte del Estado.

Escaneado con CamScanner

Las compañías petroleras, de hecho, habían comenzado a programar la desinversión durante las administraciones Betancourt y Leoni (véase el capítulo 3). Después del acuerdo de desulfurización y el compromiso del Gobierno acerca de los contratos de servicio, mucha gente en Venezuela esperó que las compañías abandonarían esta estrategia en un futuro cercano. Pero cuando se hizo evidente que el sistema de contratos de servicio se había debilitado en el Congreso, el fantasma de un rápido deterioro de la industria reapareció. Observadores informados temían que de seguir las tendencias, para la década del 1980 Venezuela heredaría equipo en mal estado y corroído, y campos petroleros agotados y en ruinas.

Un problema estrechamente conectado, de creciente importancia para los inspiradores de la política petrolera, era predecir lo que ocurriría cuando las concesiones vigentes expiraran. ¿Adquiriría Venezuela automáticamente el equipo e instalaciones de las compañías dentro y fuera de las concesiones o tendría el Estado que comprarlas a la industria privada? (b) lo que sería revertido y en qué condiciones, fue un tema intensamente debatido en Venezuela a fines del año 1970. Durante una conferencia especial que tuvo lugar en diciembre, diversos analistas venezolanos y extranjeros revisaron los temas que giraban alrededor de esta situación; y aunque hubo gran desacuerdo acerca de las formas en que estas tendencias podían neutralizarse, hubo en general un acuerdo en la idea de que las provisiones legales venezolanas resultaban muy vagas acerca de la propiedad final de las instalaciones y de las restricciones gubernamentales a la administración por parte de las compañías de sus activos fijos.[1]

En marzo de 1971, el dirigente de la oposición Alvaro Silva Calderón (MEP) introdujo un proyecto destinado a "resolver" los problemas contemplados en el debate sobre la reversión, mediante la extensión casi ilimitada del control gubernamental sobre la industria. En términos generales, la ley de reversión de Hidrocarburos contenía la siguiente proposición: 1) Todas las

concesiones y otras propiedades de las compañías pasarían a propiedad del Estado cuando expiraran las concesiones a principios de la década de 1980); 2) las concesiones no explotadas pasarían a poder del Estado en los tres años siguientes a la promulgación de la ley; 3) Todas las compañías colocarían una especie de fianza con el Gobierno, montante al 10 por ciento del valor de sus instalaciones para garantizar que éstas serían revertidas al Estado en buenas condiciones; 4) Las operaciones de las compañías dentro de Venezuela estarían bajo control del Gobierno, en el sentido de que cualquier cambio en las operaciones debería ser aprobado y el Gobierno tendría el poder de indicar a las compañías dónde y cuándo explorar y perforar nuevos pozos.[2]

Aunque era militante del MEP, Silva Calderón había trabajado en el Ministerio de Minas durante la época de Pérez Alfonzo y para nuestra sorpresa, fue sabido que el antiguo Ministro había cooperado en la redacción final del proyecto. Desde el comienzo, éste fue vigorosamente promovido por una coalición nacionalista que incluía, además de sus autores, a Hernández Grisanti de AD y a Jesús Bernardoni, de COPEI.

AD esta vez tuvo dificultades en decidir qué hacer. Con la mirada en las elecciones de 1973, varios de los dirigentes más moderados se preocupaban por el antagonismo con los intereses económicos privados. Otros dudaban de la constitucionalidad del proyecto. Había, además, considerable resentimiento por la forma en que Pérez Alfonzo y Hernández Grisanti estaban presionando al Comité Ejecutivo de AD para lograr una decisión. Después de muchas discusiones la fracción legislativa de AD decidió apoyar la medida. Habría sido difícil oponerla políticamente y en todo caso COPEI tendría que sobrellevarla por dos años.

Caldera y los parlamentarios de COPEI tenían reservas acerca del proyecto, especialmente en cuanto a su constitucionalidad. El secretario general de COPEI Aristides Beaujón propuso —sin éxito— la formación de un comité especial de juristas para examinar y me-

Escaneado con CamScanner

jorar el proyecto. Y el mismo Caldera se quejó de la poca disposición de los parlamentarios de oposición para consultarle la redacción del proyecto. Esta vez, sin embargo, el Presidente fue mucho más cauto en su crítica y cuando se vio forzado a decidir sobre aceptarlo u oponerse a él, optó no solamente por apoyarlo sino también por tomar una agresiva actitud nacionalista al hacerlo. Como se vio después, su decisión marcó un viraje importante en la estrategia de la administración. Después de eso, el Gobierno se mostró más dispuesto a tomar una actitud nacionalista frente a las compañías y examinar las explicaciones de sus actos y decisiones.

Hay varias razones para esta reorientación importante. AD había roto el entendimiento no escrito de que la política petrolera debía ser aislada de las pugnas interpartidistas. Si alguien iba a obtener beneficios por matar al dragón, bien podía ser este alguien el Gobierno de COPEI. Queriéndolo o no, Pérez Alfonzo y AD habían hecho de la competencia nacionalista en materia petrolera algo políticamente irresistible. Más aún, Caldera y sus colaboradores culpaban a la industria petrolera de haber dejado a su Gobierno expuesto a las tácticas de la oposición. La administración había aceptado las afirmaciones de las compañías de que los precios se debilitaban sólo para sentirse luego embarazados frente a Pérez Alfonzo y sus colaboradores. En pocas palabras, Caldera y su Ministro de Minas estaban recibiendo un entrenamiento en política petrolera, un entrenamiento aparentemente al alcance tan solo de aquellos que eran responsables por esa política.

Fedecámaras también se preocupaba por la reversión pero manteniéndose en actitud discreta, reflejando de este modo un cambio en su orientación frente a las compañías petroleras. Durante una reunión hubo abiertas críticas a esta "irrupción de nacionalismo". Pero a pesar de una denuncia de la Cámara de la Industria Petrolera que atacaba el proyecto de ley como "confiscatorio" y lo calificaba de "nacionalización de hecho" los dirigentes de Fedecámaras optaron por mantener una actitud más moderada.[3]

Las compañías, todavía recuperándose del incremento en los impuestos, estaban realmente horrorizadas, no tanto por la propuesta reversión, sino por la extensión del control gubernamental sobre sus operaciones. Al principio adoptaron una actitud resignada, tal vez en la esperanza de que AD y COPEI resolverían sus inseguridades en favor de la industria. En junio, cuando el proyecto salió de manos de la sub-comisión sin modificaciones y comenzó su proceso a través de las Cámaras Legislativas, el presidente de la Shell, J. J. Liefde, sugirió que un acuerdo negociado en esta materia pudiera ser preferible. Los dirigentes nacionalistas del Congreso denunciaron todo arreglo no legislativo. Presionados por las camarillas petroleras, tres senadores norteamericanos (Stevens, de Alabama; Bellmon, de Oklahoma y Hansen, de Wyoming), presentaron al Congreso de USA un proyecto de legislación para prohibir la importación de petróleo desde Venezuela si la ley de reversión era aprobada, pero este intento no tuvo éxito.[4] De hecho, poco podían hacer las compañías, tan grande había llegado a ser su pérdida de influencia política en Venezuela. El proyecto de Ley de Reversión se convirtió en Ley el 30 de julio de 1971. (c)

Es difícil estimar el impacto de la Ley de Reversión. Hasta la época en que este libro fue escrito (1975) el Gobierno ha sido muy suave en su aplicación sobre la industria, a excepción de lo que respecta a la producción y los precios. El costo hipotético de las fianzas requeridas por la ley, sobre el período de diez años, ha sido estimado en más o menos 500 millones de dólares.[5] En teoría cada compañía puede esperar poder reclamar cualquier parte de esta suma que haya pagado cuando llegue el tiempo de la reversión, pero en privado los funcionarios admiten que lo consideran como una pérdida, con lo cual indican que harán poco por mantener sus instalaciones y equipos en perfectas condiciones, a objeto de obtener la devolución. De este modo el pago de la garantía, más que proveer un incentivo para el mantenimiento, se convertiría en un costo de las operaciones.

Escaneado con CamScanner

Cuando la ley de Reversión fue promulgada, hubo considerable preocupación dentro de la industria acerca de la posibilidad de que el Gobierno aplicara demasiadas presiones a las compañías, tan amplias eran sus provisiones; tanto que en teoría podía requerirse un permiso para trasladar una máqnina de escribir de una oficina a otra. Estos temores se justificaron, cuando poco después de promulgada la ley la policía arrestó en la frontera a un ingeniero norteamericano llamado Erskine P. Fillingim (gerente en Colombia de Laboratorios Core, una firma perforadora) cuando éste trató de cruzar la frontera por San Antonio del Táchira. Al registrarlo la policía le encontró equipo de laboratorio y documentos y le acusó de tratar de sacar del país equipo perteneciente al Estado e información vital para la industria petrolera. Aunque el caso fue aclarado seis semanas más tarde por un grupo de jueces, muchos ejecutivos petroleros vieron el incidente como una confirmación de sus peores temores. Pero con esta excepción, no hubo incidentes y el Gobierno se mostró colaborador. Aun la Oficina de Reversión de Hidrocarburos se abstuvo de hostigamiento innecesario.

Las compañías temían, además, que el Gobierno requeriría extensas y costosas explotaciones y perforaciones, que de otro modo ellas no emprenderían. Legalmente, el Gobierno podía ahora exigir actividades de esta clase, so pena de pérdida de los derechos como concesionarios.

En esto, la administración se ha refrenado. Funcionarios de las compañías admiten hasta cierto punto que llevan a cabo actividades que de otro modo no habría emprendido, con objeto de conservar las concesiones por un período mayor, pero asimismo indican que el Gobierno ha aprobado los programas propuestos, sin mayores modificaciones. (d) Presumiblemente, los dirigentes venezolanos están en cuenta de las exigencias posibles en este sentido, en relación con las grandes inversiones necesarias, como para forzar a las compañías a detener sus actividades. Este tema se ha hecho más y más actual desde principios de 1974, cuando el

Gobierno anunció su intención de nacionalizar totalmente la industria en un futuro cercano.

Control de la producción y aumento de precios

En realidad, el Gobierno ha ejercido sus nuevos poderes en dos áreas tan solo, producción y precios y lo ha hecho, sólo después de una caída precipitada de la producción y una nueva crisis presupuestaria.

La primera señal de problemas en la producción se produjo en los campos petroleros, donde dirigentes sindicales se quejaron de que las compañías súbitamente habían reducido la producción en cerca de medio millón de barriles diarios, amenazando así miles de empleos.[6] El promedio de la producción andaba por unos 3,7 millones de barriles diarios en 1970 y subió a unos 3,8 millones de barriles diarios durante el primer trimestre de 1971; entonces, a tiempo que el proyecto de Ley de Reversión fue introducido en el Congreso, la producción cayó. Para 1971 el promedio fué de 3,55 millones de barriles diarios, una baja del 4,3 por ciento en relación al año precedente, y en 1972, declinó un 9,3 por ciento llegando a 3,22 millones de barriles diarios. Esta fue la cifra más baja desde la producción alcanzada bajo la administración Betancourt diez años antes. (Véase el apéndice, Tabla B).

Al igual que con otras bajas en la producción ocurridas con anterioridad, es imposible determinar hasta qué punto las compañías estaban boicoteando la producción, a fin de hacer presión sobre el Gobierno. Los costos habían subido en Venezuela después de la reforma tributaria, aunque los fletes marítimos habían bajado durante parte del año 1971. Pero el Gobierno llegó a la firme conclusión de que la caída en la producción era una represalia táctica. A principios de 1972, Pérez La Salvia anunció que en base a estudios extensivos del mercado, los expertos del Ministerio de Minas habían llegado a la conclusión de que no había "razones válidas" para tan grandes reducciones en la producción.[7] El mismo Presidente Caldera afirmó que

Escaneado con CamScanner

la declinación en la producción no podía ser explicada por razones de economía y calificó de fantásticas las afirmaciones de las compañías.[8] No podía haber acuerdos en esto mientras la incertidumbre y la desconfianza fueran tan grandes, y la desconfianza especialmente, creció, a medida que la producción decayó.

La reducción de los ingresos petroleros significaba una reducción presupuestaria, y funcionarios gubernamentales comenzaron la búsqueda de una compensación. Gracias a la Ley de Reversión y al reglamento otorgando autoridad al Gobierno para establecer los precios de referencia (llamados ahora valores de referencia tributaria), éste podía legalmente manipular impuestos y niveles de producción. El problema consistía en determinar cómo hacerlo y hasta dónde se podía ir con seguridad. En el presupuesto para 1972, presentado en el otoño de 1971, la administración reveló que contaba con un incremento de la producción de un 2 por ciento y un aumento de los precios de referencia de 0,6 US dólares para que éste no resultara deficitario. Simultáneamente el Ministro de Minas comenzó a presionar por un aumento de producción, Pérez Alfonzo hizo entonces su entrada, proclamando que los precios de referencia promedio debían subir 0,4 US dólares por barril a fin de compensar el aumento de los impuestos en el Medio Oriente y la creciente devaluación del US dólar. Criticó además al Gobierno por presionar el aumento en la producción, sugiriendo en cambio una reducción de medio millón de barriles diarios. Poco después, los partidos de oposición comenzaron una puja a ver quién podía exigir que se aplicaran los más altos precios de referencia.

En medio de la controversia, Caldera sorprendió a todo el mundo con dos rápidas acciones. Primero, en un decreto especial, requirió de las compañías que sometieran por adelantado sus programas de exploración, producción, ventas e inversiones y que en cumplimiento de esta disposición enviaran informes bimensuales.[9] Segundo y más importante; estableció un sistema de volúmen de exportaciones para forzar a las

compañías a producir tanto como fuera posible cerca de los volúmenes de 1970 o de compensar al Gobierno en caso de no hacerlo. (e) El objeto de las sanciones era, desde luego, asegurar al Gobierno un ingreso estable a pesar de las variaciones en la producción, pero a la vez era un intento de privar a las compañías de casi la única forma de que aún disponían de hacer presiones sobre el Gobierno. Después de establecer el sistema de sanciones, Caldera aumentó los precios de referencia en un promedio de 0,32 US dólares por barril para el año siguiente, una media entre el mucho más alto nivel exigido por la oposición y los 0,6 US dólares que originalmente había sido contemplado por él.

Muy pocos, fuera de los personeros del Gobierno, tenían algo bueno que decir de estas medidas. Las compañías, desde luego, no eran nada felices y repetidamente pusieron en tela de juicio la legalidad de las sanciones y del establecimiento unilateral de los precios de referencia, pero sin éxito.[10] Pérez Alfonzo y otros miembros de la oposición estaban asimismo descontentos, a pesar de su propio papel en los hechos. Esta actitud se originaba parcialmente en una serie de errores administrativos del Gobierno. Por ejemplo: el Ministro de Minas al principio estableció severas sanciones por deficiencia en la exportación, pero cinco días más tarde las revisó después de una explosión indignada de parte de la industria y una subsiguiente consulta con representantes del Gobierno de USA. El Ministro, sin embargo, no admitió su error, sino que simplemente anunció las revisiones como correcciones de errores tipográficos.[11] Además, la regulación sobre las exportaciones contenía ambigüedades y vacíos importantes. Funcionarios de la CVP, por ejemplo, presumiendo que la compañía propiedad del Estado estaba cubierta por las regulaciones dudaban de si su empresa tendría que abandonar los planes para un rápido crecimiento de su producción. No había, además, provisiones tocantes a las compañías que no exportaban nada sino que vendían su producción a otras compañías a fin de permitirles que cubrieran su obligación de

Escaneado con CamScanner

exportar.[12] Finalmente, Pérez Alfonzo criticaba el sistema, porque estaba destinado a mantener los niveles de producción de 1970, cuando en su opinión, la producción debería ser dejada que descendiera.

Toda esta murmuración de parte de la oposición provenía, además, del hecho de que Caldera por primera vez había tomado la iniciativa en materia petrolera, arrebatándosela al Congreso, aunque sólo fuera para ejercer poderes otorgados al Presidente por las mismas Cámaras. Hernández Grisanti declaró en forma indignada que en su criterio, la aplicación de la ley de Reversión de los Hidrocarburos era "atribución del Congreso".[13] Desde el punto de vista del Gobierno, el sistema era defectuoso porque no se relacionaba suficientemente a la producción del momento, como para cubrir las necesidades del Gobierno desde el punto de vista de sus ingresos. De seguidas a la creación del sistema de sanciones y al establecimiento de nuevos precios de referencia, las compañías aceleraron los cortes en la producción. Para febrero de 1972 la producción había caído a unos escasos 3 millones de barriles diarios, una caída de un 13 por ciento en dos meses. La hostilidad entre el Gobierno y las compañías creció y las amenazas de Caldera de represalias económicas contra las compañías se hicieron algo estridentes a medida que se hizo evidente que el Gobierno tendría que enfrentar otro déficit a pesar de sus drásticas medidas. Dirigentes gubernamentales no habían previsto una caída tan radical de la producción, como la que las compañías estaban provocando. (f)

A mediados del verano, el Gobierno encontró una solución de emergencia mediante el cambio de la secuencia en que se realizarían los pagos de impuestos, a fin de hacer ingresar más dinero durante el año fiscal de 1972. Normalmente las compañías pagaban impuestos mensualmente o trimestralmente, en base a precios efectivos, cubriendo la diferencia entre éstos y los precios de referencia en marzo del año siguiente. Pero en junio de 1972, el Gobierno decretó que los pagos del año no podían ser inferiores al 90 por ciento

del monto indicado por los precios de referencia. Esto, desde luego, reducía los ingresos de 1973, pero era vital para salvar al Gobierno durante el año fiscal de 1972. A fin de cuenta, durante el año de 1972 el presupuesto registró un déficit de 202 millones de bolívares, menos de un tercio de los de 1969 y 1970.(g)

A medida que el momento de proyectar el presupuesto para 1973 se acercaba, los dirigentes gubernamentales no se sentían dispuestos a permitir a las compañías que les obligaran a reducir los gastos. Las elecciones tendrían lugar ese año y no era oportuno para el Gobierno exigir a los electores que se apretaran el cinturón. En cambio, en la forma de pago de los impuestos había ya suprimido la base para el presupuesto de ese año, agudizando el problema.

Los sucesos de Medio Oriente ayudaron a resolver el problema. Después de Teherán en 1971, la OPEP había obtenido la conformidad de las compañías para un aumento y un ulterior aumento escalonado hasta 1975. En vista de esos cambios, Venezuela decidió aumentar los precios de referencia para 1973 una vez más, esta vez usando una fórmula más complicada que permitiría mantenerlos paralelos a los cambios tributarios que se produjeran en el Medio Oriente. Entre otras cosas debía producirse un ajuste de los fletes marítimos para compensar los cambios en el costo relativo de los embarques de petróleo venezolano. Como antes, Pérez Alfonzo y otros críticos, exigieron mayores aumentos de los 0,12 a 0,17 US dólares en los precios de referencia, escogidos por el Gobierno. Pero esta vez el Gobierno se aferró a sus más modestas decisiones (Shell, entre otras compañías, había advertido que cualquier exigencia mayor en los impuestos, acabaría con la industria).[14] De todos modos, el Gobierno revisó el sistema de sanciones para 1973, añadiendo más rígidas penalidades por deficiencia de la producción y extendiendo el alcance de los casos cubiertos por el sistema.[15]

Entre tanto, las dificultades presupuestarias causadas por las bajas en la producción desaparecieron comple-

Escaneado con CamScanner

tamente. Una súbita oleada de aumento en los precios y el inesperado crecimiento de la demanda mundial de petróleo siguieron al estallido de la guerra en el Medio Oriente y en los medios árabes de la OPEP decidieron embargar los embarques de petróleo hacia los Estados Unidos y comenzar a reducir la oferta mundial. En Enero de 1973, el precio promedio de referencia en Venezuela era de apenas 3 dólares por barril y a lo largo de ese año el Gobierno aumentó ese precio seis veces y para diciembre el promedio había alcanzado 14,08 por barril. Puesto que los precios internacionales sobrepasaban los precios del mercado interno de los Estados Unidos (la base para calcular los "royalties" pagaderos a Venezuela), el Gobierno entonces presionó a las compañías para que compraran a precios de referencia el petróleo a recibir en calidad de regalías. (h) Aunque las estimaciones varían, se calcula que el Gobierno recibió cerca de 2,2 billones de bolívares como ingresos extras sólo en 1973. Un excedente más o menos igual a una sexta parte de todo el presupuesto.

Después de años de preocupación acerca de los ingresos, Venezuela había recibido de nuevo una bonanza que resolvió todos los problemas presupuestarios inmediatos y situó en forma distinta la relación entre el Gobierno y las compañías, quitando de en medio la inminente confrontación en materia de niveles de producción. Antes de examinar el impacto de esta última bonanza, es importante, en todo caso, revisar algunas otras dimensiones de la política petrolera de Caldera, específicamente su política de exportación de gas natural y su diplomacia petrolera.

Nacionalización del gas

En 1969 y a comienzos de 1970 Venezuela recibió peticiones de información de diversos compradores, acerca del gas natural líquido (GNL). Queriendo mantener unos ingresos permanentes y crecientes, Caldera se interesó por el asunto y a principios de 1970 re-

veló planes para desarrollar una gran capacidad de exportación de gas natural líquido. El plan incluía la construcción de un costoso sistema de liquefacción de gas y gaseoductos en el este (Puerto La Cruz) y el oeste de Venezuela y una nueva flota de tanqueros, controlada por Venezuela para embarcar el gas hacia la costa este de los Estados Unidos. El gas a exportar sería tanto el producido conjuntamente con la explotación del petróleo, como el contenido en los extensos campos de gas del país, principalmente situados en la parte oriental. Los planificadores estimaban que en general se requeriría una inversión de un billón de dólares y que la producción reportaría unos 200 millones anuales de dólares para una producción diaria de 1,2 a 1,3 billones de pies cúbicos.[16] Habría, además, importantes beneficios políticos. Caldera estaba ansioso de cumplir promesas hechas durante su campaña a las dos regiones en que el proyecto funcionaría; la región oriental se hallaba en condiciones de depresión económica y la occidental albergaba resentimiento contra Caracas por la concentración en la región central de los beneficios reportados por la explotación del petróleo de la zona. El nuevo programa, era su esperanza, mejoraría las condiciones y ayudaría a ganar para COPEI los votos de esas regiones en la venidera elección.

Al principio Caldera esperó poder financiar el proyecto mediante una especie de asociación entre la CVP y los dos proponentes originales de la idea; la Creole y la Filadelfia Gas. Después de tantear la oposición, Caldera decidió mantener el sistema del gas totalmente nacional, permitiendo la ingerencia del capital extranjero sólo en la flota de tanqueros y apoyándose para la ejecución del resto del proyecto en crédito, préstamos y cualquier otra clase de fondos nacionales disponibles.

El proyecto del gas natural licuado tuvo un destino que hoy resulta deprimentemente familiar. Para justificar su intención de utilizar gas producido mancomunadamente con el petróleo en las concesiones, y para echar las bases de un desarrollo nacional de las reser-

Escaneado con CamScanner

vas de gas del país, no extraído mancomunadamente con el petróleo, Caldera se veía obligado a solicitar la aprobación del Congreso. Como sus predecesoras, una ley de "Reserva al Estado de la industria del gas Natural", tendría que pasar por todas las pruebas. Como era de esperarse, Pérez Alfonzo prontamente atacó el proyecto afirmando que si el Gobierno necesitaba más ingresos debería tratar de vender petróleo a mejores precios en lugar de agotar las reservas de gas natural de Venezuela. La liquefacción y el transporte de gas eran, dijo él, a la vez costosas y arriesgadas, y Venezuela recibiría menos por BTU (British Thermal Unit = Unidad Térmica Inglesa), producida por el gas que lo que estaba recibiendo por BTU producida por el petróleo. Pérez Alfonzo aceptaba la idea de nacionalizar el gas y afirmaba que el gas producido mancomunadamente con el petróleo, debía ser reinyectado en lugar de consumido, como era el caso de una buena parte de la producción.

AD y otros grupos pronto se sumaron al ataque y la Comisión de Minas del Congreso procedió a introducir cambios importantes en el proyecto. Pérez La Salvia trató de remediar las cosas, pero sus expresiones fueron tan amargas que sólo logró exacerbar la oposición. Las compañías petroleras desde luego se oponían al proyecto, pero su influencia sería muy pequeña en los resultados finales. Cuando las cosas se calmaron Caldera tuvo su proyecto, pero con cambios tan restrictivos que bloqueaban efectivamente su propósito original. Aprobado en agosto de 1971, el proyecto establecía la propiedad del Estado de todo el gas, tanto el asociado a la producción de petróleo, como el no asociado. En cuanto a la exportación de gas, la legislación la limitaba al gas asociado en la producción de petróleo, reservando el vasto e intacto campo de los yacimientos de gas no asociado de la región este del país para uso nacional. La Comisión eliminó, asimismo, la provisión del proyecto original que establecía el pago por parte del Gobierno de una compensación a las compañías por el gas producido en asociación con el

petróleo, estableciendo en su lugar el pago por parte del Gobierno de los costos de recolección y entrega de dicho gas a la CVP. Finalmente, no habría aportes de capital privado, venezolano o extranjero, en la nueva industria, convirtiéndose así en un monopolio estatal absoluto.

Expertos del Gobierno estudiaron cuidadosamente el proyecto modificado a ver si todavía era posible llevar a cabo el propósito de exportar gas dentro de sus disposiciones, pero concluyeron que no lo era. Una vez más, la oposición legislativa estimulada por Pérez Alfonzo había torcido de tal manera un proyecto del Gobierno como para transformarlo en una derrota para Caldera, extendiendo al mismo tiempo el control gubernamental sobre la industria. Caldera y Pérez La Salvia hablaron orgullosamente y con fervor nacionalista de su éxito en nacionalizar el gas natural del país, asestando así un golpe a las compañías explotadoras extranjeras.[17]

Diplomacia del petróleo durante la Administración Caldera

Aunque al principio la Administración Caldera mostró poco entusiasmo por la OPEP, continuó urgiendo a los otros miembros a adoptar un sistema de prorrateo de la producción a fin de consolidar el control sobre el mercado de la organización. Sin embargo, una gran ansiedad acerca de la insegura posición de Venezuela en el mercado tenía más que ver con esta actitud que los ideales conservacionistas. En enero de 1970 Venezuela perdió su lugar como primer exportador de petróleo del mundo al ser sobrepasada por Irán y Arabia Saudita. El secretariado de la OPEP experimentó en 1965-66 con un proyecto para establecer el prorrateo, pero fracasó y un segundo intento nació muerto al año siguiente. La programación de la producción de petróleo es algo tremendamente complejo y difícil, requiriendo complicadísimos análisis de mercado y el control de empresas privadas, así como una

Escaneado con CamScanner

buena voluntad general de aceptar los compromisos. Y las dificultades han sido aumentadas por la oposición de las compañías privadas, así como de los gobiernos consumidores.[18] Conocidas estas circunstancias no es sorprendente que los requerimientos venezolanos hayan encontrado simpatía y aceptaciones verbales tan solo acerca de la importancia de la materia.

Venezuela contribuyó a estimular entre los productores que condujeron la reunión de la OPEP en Caracas en 1970, la determinación de lograr un aumento sustancial de precios. Lo hizo aprobando la reforma tributaria y el sistema unilateral de precios de referencia, dramatizando así, la tendencia comenzada por Libia e imitada por los productores del Golfo Pérsico. Y durante la reunión de la OPEP en Caracas, los miembros acordaron "acciones simultáneas, concertadas por todos los miembros" para presionar en materia de impuestos. Durante una reunión posterior, la OPEP estableció un plazo a las compañías para que prestaran su colaboración y estableció la sanción del embargo para las fallas en su cumplimiento. Esto, a su vez, condujo a los acuerdos de Teherán y los posteriores aumentos de precios. Por su parte, Venezuela en estos momentos actuaba como beneficiario pasivo de los esfuerzos de la OPEP. Esto es cierto también con respecto a la siguiente "embestida" de la OPEP; las exigencias de participación que condujeron a los Acuerdos de Riyadh de 1972. Estos acuerdos establecieron aumentos graduales de la propiedad de los activos de las compañías, hasta culminar en 1982 con un 51 por ciento de participación en todas las operaciones petroleras. Este arreglo reflejaba los más bien distintos objetivos de la política petrolera de los gobiernos del Medio Oriente y tenían poca aplicabilidad en Venezuela, cuyo propio enfrentamiento del asunto, a duras penas paralelo, conducía a la reversión. (i)

A nivel regional, la administración de Caldera continuó los esfuerzos iniciados por Pérez Alfonzo, para abrir canales de comunicación entre los gobiernos latinoamericanos en materia de energía. (j) En 1972 y

1973, actuando a sugestión de Venezuela, los ministros de energía y de petróleo de la Región se reunieron informalmente para intercambiar puntos de vista y discutir su política energética; en la segunda de estas reuniones, sostenida en Quito en abril de 1973, los delegados acordaron crear la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Los representantes de Venezuela ante la OLADE promovieron la idea de la autosuficiencia regional en petróleo, con la esperanza de detener las incursiones del petróleo del Medio Oriente en el hemisferio y de aumentar las ventas a importantes compañías gubernamentales, tales como Petrobras de Brasil. (k) Venezuela propuso, además, en varias ocasiones, la creación de un fondo financiero regional para promover y financiar proyectos energéticos. Los miembros de la OLADE admitieron en general la necesidad de mejores comunicaciones, pero las distancias entre los diferentes países importadores —que generalmente querían más bajos precios— y los principales exportadores del continente, Venezuela y Ecuador, que querían precios más altos, se mantuvieron como fuente de fricción

Arreglos de Gobierno a Gobierno.

A medida que el tiempo pasaba sin planes definidos de inversión, necesarios para aumentar la capacidad de producción, Caldera se preocupaba más y más ante la perspectiva de que dentro de pocos años, tal vez durante el próximo período presidencial, la producción comenzará a decaer rápidamente. En teoría, la duración del petróleo venezolano a base de las reservas probadas sería de unos diez años, en lugar de la calculada en 1958 que había sido de unos 12 años (véase Tabla 10). Los portavoces de la industria hicieron cuanto pudieron para llamar la atención hacia esta cifra y hacia sus implicaciones.

Caldera, en consecuencia, empezó a buscar alguna alternativa que permitiera asegurar el capital necesario, y el método por él favorecido (una vez inutilizado

Escaneado con CamScanner

el proyecto de contratos de servicio por el Congreso) fue una serie de contratos entre la CVP y las corporaciones petroleras del Estado de otros países. Esta idea tenía el atractivo de, a la vez que desplazar las compañías petroleras, reducir la dependencia venezolana del mercado norteamericano. Por años los representantes de Venezuela mantuvieron conversaciones con la Deminex de Alemania, ENI de Italia, e Hispanoil de España entre otros y a finales de 1972 estuvieron cerca de firmar un acuerdo con Deminex mediante el cual los alemanes garantizarían el capital necesario a la CVP a cambio de una garantía de acceso al petróleo que fuera descubierto. Cuando el plan se hizo público, los dirigentes de la oposición lo criticaron severamente calificándolo de desastroso. Pérez Alfonso y otros señalaron las distancias como enormes, afirmando que Venezuela podía encontrar clientes dentro de su propio hemisferio, lo cual permitiría al Gobierno mayores ingresos. Al mismo tiempo Deminex exigió descuentos en el petróleo negociado mediante el acuerdo, lo cual lo convertía en políticamente peligroso para Caldera. De este modo, para 1973 se vio claramente que esta estrategia era también impracticable dado el fragmentado y volátil medio político venezolano. Esta estrategia fue así archivada junto con los contratos de servicio y el proyecto del gas natural licuado.

Venezuela y los Estados Unidos

En sus tratos con los Estados Unidos, Caldera continuó haciendo presión por alguna forma de trato preferencial hemisférico para el petróleo venezolano en el mercado norteamericano. Cuando el Presidente Nixon a principios de 1969 nombró una comisión especial para la política petrolera, Pérez La Salvia fue a Washington y presentó un largo y vigoroso alegato en favor de la "solución" venezolana exigiendo, al menos, igual tratamiento al dispensado a Canadá y Méjico. Posteriormente, representantes venezolanos trataron de promover cambios favorables en la política petrolera de

los Estados Unidos mediante una serie de reuniones con funcionarios petroleros norteamericanos; y el mismo Caldera trató el tema con Nixon durante una visita oficial a Washington efectuada durante el verano de 1970. Como podía haberse esperado, Nixon rechazó las peticiones de Venezuela a pesar de las recomendaciones de una comisión especial de su Gabinete, que expresaba que el sistema de cuotas existente era ineficaz y debía ser reemplazado por un sistema de aranceles que incluyera una prefefrencia hemisférica a fin de reducir los riesgos de una excesiva dependencia norteamericana del petróleo del Medio Oriente.[1]

No solamente fueron rechazadas las exigencias venezolanas sino que, respondiendo a pedidos de las compañías, se comenzó a utilizar el sistema de cuotas como un instrumento para lograr mejor tratamiento para las compañías norteamericanas. La manipulación de las cuotas e indicios de la posibilidad de trato preferencial se mantuvieron paralelamente a las tendencias en que se movía la política petrolera venezolana dentro del país, acompañados de torpes advertencias acerca de las implicaciones futuras de cualquier nueva medida nacionalista. Después de una pequeña reducción de las cuotas a principios de 1970, los Estados Unidos las elevaron ligeramente en esas áreas tradicionalmente suplidas por Venezuela. (m) Esto ocurrió cuando Caldera promovía activamente una actitud favorable a las compañías en los contratos de servicio. Pero funcionarios norteamericanos advirtieron que el cambio era provisional, condicionado a la futura capacidad productora de Venezuela, estimada en base del éxito del sistema de los contratos de servicio.[20] Dada la situación en el Congreso venezolano (para entonces el proyecto todavía estaba en manos del sub-comité), esta presión probablemente logró tan sólo deteriorar las posibilidades de las compañías.

La presión norteamericana creció a medida que nuevas amenazas a las ganancias de las corporaciones se hicieron patentes. En enero de 1971 funcionarios norteamericanos informaron a Venezuela de que cualquier

Escaneado con CamScanner

esperanza por trato preferencial sería inútil en vista del reciente aumento de impuestos.[21] Y a principios de 1972 después de la aprobación de la ley de Reversión y la nacionalización del gas, portavoces norteamericanos expresaron extraoficialmente que, en el futuro, USA miraría hacia el Canadá en lugar de Venezuela para cubrir su demanda de petróleo.[22] A menos de ser vistas como posturas en las negociaciones, estas manifestaciones resultan inverosímiles en vista de la proximidad en que se hallaba el mundo en esos momentos de entrar en su peor crisis energética y del hecho de que antes de un año, preocupado por sus propias provisiones de petróleo, Canadá comenzaría a establecer restricciones en las exportaciones de petróleo hacia los Estados Unidos. La única explicación es que USA —al igual que Venezuela en esos momentos— se encontraba ignorante de la verdadera situación del mundo en materia petrolera.

En un esfuerzo para presionar a los Estados Unidos, Caldera aprovechó la próxima expiración en junio de 1972 del tratado comercial entre los Estados Unidos y Venezuela que databa ya de 20 años. A medida que la fecha de expiración se aproximaba, Caldera denunció el tratado añadiendo retórica nacionalista a su decisión de no renovarlo en los términos anteriores. El tratado había procurado favorable acceso a Venezuela a productos norteamericanos a cambio de bajos aranceles sobre el crudo y los aceites pesados venezolanos que entraban al mercado norteamericano. La expiración del tratado habría causado una pérdida entre 100 y 200 millones de dólares a los importadores norteamericanos de petróleo, de acuerdo a estudios existentes, pero habría a la vez perjudicado las posibilidades del petróleo venezolano en el mercado norteamericano. (n) A la larga, con ambos países enfrentando una fuerte pérdida (la de Venezuela mayor que la de USA en proporción a las respectivas economías) ninguno podía obtener ventajas a cambio de la renovación del acuerdo. Finalmente, mediante un intercambio de notas, (la posición nacionalista de Caldera había hecho de un

posible tratado algo muy sensible políticamente) los Estados Unidos ratificaron sus aranceles preferenciales para el petróleo venezolano y Venezuela continuó su trato de "nación favorecida" hacia los productos norteamericanos. (ñ) De este modo, en lo que concierne al petróleo y al mercado norteamericano, Venezuela no ganó terreno mediante esta táctica.

La negativa a la exigencia venezolana de trato preferencial hemisférico y cuotas por país colocó al petróleo venezolano en una inevitable posición de competencia con el Medio Oriente y el Norte de Africa por cuotas de importación en el lucrativo mercado norteamericano. Venezuela argumentaba que tal competencia era desleal a causa del "factor de seguridad" que hacía la dependencia norteamericana del petróleo venezolano menos objetable en el terreno de la seguridad nacional. Puesto que los crudos procedentes de Canadá no estaban incluidos en las cuotas permisibles, Venezuela quedaba en situación vulnerable a las decisiones de las compañías de incrementar sus importaciones desde allá (lo que rápidamente procedieron a hacer) a pesar de un compromiso del gobierno canadiense de no permitir tal expansión.[23] Entre 1963 y 1972 las corporaciones petroleras redujeron la proporción de sus importaciones desde Venezuela de 58 por ciento a 33 por ciento (véase Tabla 5). Si el petróleo crudo venezolano y otros productos de petróleo (aparte del fuel oil) hubieran tenido cuotas por país garantizadas o entrada irrestricta, habría estado en competencia con la mucho más costosa producción norteamericana y las compañías habrían tenido un incentivo para importar tanto como hubiera sido posible.

Claro está que esto no podía aplicarse al aceite residual. Debido a las altas cuotas en vigor desde 1966, este producto había estado entrando al mercado norteamericano de la costa Este sin restricciones efectivas. Los aceites residuales constituyen un producto barato y las refinerías norteamericanas prefieren producir tan poco como sea posible, transformando su crudo en productos más valiosos como gasolina; utilizando aceites

Escaneado con CamScanner

residuales importados para cubrir la demanda de su mercado. En 1963-72, el aceite pesado venezolano exportado a los Estados Unidos aumentó del 48 por ciento del total de las importaciones al 62 por ciento (por volumen).[24]

El control sobre el crudo y la falta de control sobre los aceites residuales dejó a Venezuela con una mezcla poco provechosa de productos, lo que a su vez, afectó las ganancias y los ingresos fiscales. La eliminación de las cuotas de crudo para Venezuela habría cambiado esta situación, proveyendo un creciente incentivo para importar crudo en lugar de aceites residuales, permitiendo así, mejores ingresos para el país. De este modo en términos de producción, precios, e ingresos fiscales, Venezuela se habría beneficiado grandemente mediante algunos acuerdos cómodos sobre el petróleo, y aun del trato preferencial que aspiraba, a cambio de garantizar el suministro. Esto, habría eliminado además la justificación (quizás la necesidad) para las bajas en producción que tanto hicieron resentir al Gobierno venezolano.

Para aquellos familiarizados con los asuntos petroleros, la reacción norteamericana frente a las propuestas venezolanas es poco sorprendente. Lo que se consideraba política energética de los Estados Unidos era en realidad un compromiso enormemente complejo, elaborado bajo presión de numerosos intereses muy poderosos (corporaciones multinacionales, productores independientes norteamericanos, intereses carboneros, los gobiernos de los Estados de la costa Este, gobiernos extranjeros, conservacionistas; para nombrar unos pocos). Este compromiso se consolidó en los años siguientes a 1958. Dentro de este marco de intereses, Venezuela era sólo un pequeño contendor pidiendo favores importantes. Introducir cambios importantes en el sistema de regulación de la energía en USA, habría inevitablemente perjudicado grupos nacionales claves y esto, el Gobierno no iba hacerlo en ausencia de una crisis importante, a pesar de las indicaciones de sucesivas comisiones (cuya designación en el fondo no era más que una forma

de evitar tener que tomar decisiones) nombradas para estudiar el asunto, de que el sistema existente no cumplía ninguno de los objetivos de la política oficial en cuyo nombre se había creado.

Una decisión favorable a Venezuela era especialmente poco probable, porque habría tenido que enfrentarse a la oposición de las multinacionales petroleras. Sus razones eran muchas: un extraordinario interés en el petróleo del Medio Oriente, o sea una "preferencia no hemisférica" a pesar de los problemas de seguridad resultantes para los Estados Unidos; una bien establecida provisión de aceite pesado (fuel oil) y métodos de refinación que habría resultado harto costoso modificar; una feroz desaprobación de cordiales acuerdos entre Gobierno y Gobierno que dejara de lado a las compañías; un más o menos permanente conflicto con el Gobierno venezolano, que ellas miraban como su mayor problema de seguridad. Era claro que una cooperación venezolano-norteamericano a lo largo de las líneas propuestas por Caldera y sus predecesores habría sido excesivamente difícil para cualquier gobierno de los Estados Unidos y cercana a lo imposible para la administración Nixon, con los estrechos lazos que la ataban a los grandes negocios.

La ironía de todo esto estriba en que cuando la crisis se produjo, las cosas fueron tan rápidas que las pérdidas debidas a la política de USA en Venezuela no podían ser recuperadas. El debate público hizo claro que el Departamento de Estado (desafortunadamente alineado con la administración Nixon) previó las implicaciones del fracaso de los Estados Unidos en reorientar su heredada política energética. La capacidad de refinación de USA y la provisión de petróleo se acercaban al nivel de las demandas del mercado y el Departamento de Estado y otros observadores privados señalaron la excesiva y creciente dependencia del país del petróleo del Medio Oriente.[25] Aunque las cantidades necesarias para mediados de 1970 —así como las necesitadas más tarde— no podían ser obtenidas en su totalidad dentro del hemisferio, era evidente que

Escaneado con CamScanner

cualquier cantidad adicional obtenible sería enormemente valiosa para neutralizar la creciente dependencia de USA del petróleo del Medio Oriente y el Norte de Africa. Esto se hizo evidente a comienzos de 1970 después de los incidentes de Libia, los exitosos ultimátums de la OPEP, la fórmula de participación de Riyadh y finalmente el embargo petrolero árabe.

La faja bituminosa

Para los analistas norteamericanos de más visión, Venezuela ofrecía además, la posibilidad de convertirse en una fuente de petróleo a largo plazo. En 1969 y 1970 circularon noticias en Venezuela acerca de la presencia de un enorme depósito de petróleo muy pesado (casi alquitrán) en la parte oriental del país. De acuerdo a las estimaciones más aceptadas, este depósito contendría unos 700 billones de barriles de petróleo. Usando una relativamente baja rata de recuperación del 10 por ciento (lo común para los campos petroleros corrientes de Venezuela es 18,5 por ciento) se estimaría en 70 billones de barriles la cantidad de petróleo recuperable. Esta cantidad sostendría la más alta producción lograda de 3,7 millones de barriles diarios (1970) por más de 50 años. Tomando en cuenta la tecnología disponible y los bajos costos del petróleo más convencional, nadie podría decir con seguridad si este petróleo podía ser extraído comercialmente; pero no se necesitaba mucha visión para prever que precios suficientemente altos en el futuro harían de la faja bituminosa (así fue llamada, aunque más tarde el Gobierno adoptó el más optimista nombre de faja petrolífera) una aventura atractiva con importantes implicaciones estratégicas para los Estados Unidos.

En realidad, la información acerca de la faja bituminosa del Orinoco ha sido más bien escasa y pobre hasta el momento de escribir este libro. Las compañías han conocido la existencia de los depósitos por años, pero le han restado importancia considerándolos inconvenientes desde el punto de vista comercial. Estimaciones acerca de su contenido han aparecido por años en cantidades de revistas e informes oficiales en Venezuela, pero aparentemente todas pueden ser rastreadas hasta un sólo estudio geológico serio.[26] En base a este estudio y considerando informes acerca de perforaciones hechas por las compañías, parece claro que existe en efecto un enorme depósito, pero sus linderos exactos y tamaño, las inversiones y el desarrollo tecnológico necesario para ponerlo en producción y el costo probable por barril de su producción no han sido establecidos.

A medida que las circunstancias estratégicas cambiaban y se hizo claro que los Estados Unidos enfrentaban un serio descalabro energético y un creciente problema de dependencia del Medio Oriente y el norte de Africa, la política norteamericana hacia Venezuela comenzó a ablandarse. James Akins, en aquella época el más alto "diplomático energético" de la administración Nixon, visitó Venezuela y conferenció con todos los dirigente claves —incluido Pérez Alfonzo— para sondear la posibilidad de algún arreglo para el desarrollo de la faja bituminosa del Orinoco y un acceso garantizado de los Estados Unidos a ese petróleo. En septiembre de 1972 comenzaron serias discusiones del tema entre los gobiernos a iniciativa de los Estados Unidos. En diciembre de aquel año, Caldera manifestó que Venezuela podía estar interesada en un acuerdo de Gobierno a Gobierno mediante el cual pudiera obtener el capital necesario para las inversiones, un mercado garantizado y altos precios para los productos.

La posición norteamericana arruinó esta posibilidad desde el comienzo: los representantes norteamericanos actuaron como portavoces secundarios de las compañías, como si las tendencias mundiales no hubieran podido convencerlas de la futilidad de tratar de salvar el control privado por parte de las multinacionales de los recursos mineros de los países en desarrollo. En breve, los Estados Unidos solicitaron garantías de seguridad a largo plazo, amortizaciones y beneficios para las compañías privadas en recompensa por las in-

Escaneado con CamScanner

versiones de las compañías y por un acceso garantizado al mercado de los Estados Unidos. Es seguro que Caldera buscaba ansiosamente capital, puesto que él y sus asesores estaban preocupados por la reciente baja en la producción y las consecuencias presupuestarias de éstas. Y bajo diferentes circunstancias políticas, pudiera haber estado dispuesto a considerar nuevas propuestas, debidamente disfrazadas, al estilo de contratos de servicio y el viejo acuerdo de desulfurización. El Secretario de Estado Rogers, en una breve visita a Venezuela realizada en mayor de 1973 trató de esgrimir estos conceptos al urgir a Venezuela a llegar a un acuerdo.[27]

Pero Venezuela había cambiado. El anuncio que Caldera hizo de que las discusiones habían comenzado y la mención de un artículo aparecido en *Foreing Affairs* firmado por James Akins, de un posible acuerdo —el cual ampliamente difundido en Venezuela fomentó la sospecha de que un arreglo "especial" estaba en puerta— produjo un estallido de indignación en el país, con acusaciones de que el Gobierno estaba negociando a espaldas del país y del Congreso, comprometiendo la soberanía de Venezuela.[28] El senador de URD Montiel Ortega, crítico de la política petrolera oficial, propuso una investigación especial del Congreso sobre los arreglos gubernamentales, y los periódicos se inundaron de artículos, criticando cualquier posibilidad de ingerencia extranjera en el desarrollo de la faja.[29] La protesta alcanzó tal nivel que la administración encontró necesario lanzar una serie de contraataques defensivos y nacionalistas declarando: "Venezuela no entregará para su explotación por compañías extranjeras la faja de petróleo pesado, puesto que estamos determinados a mantener nuestra soberanía".[30]

Era demasiado tarde para lograr el tipo de arreglo que los Estados Unidos estaban proponiendo. En Venezuela las elecciones se acercaban y cualquier gesto que implicara concesiones a compañías privadas constituía un inmediato riesgo. Más importante aún era que en los Estados Unidos el problema de la energía continuaba. A mediados del invierno de 1972-73 la escasez de combustible era corriente en el Medio Oeste norteamericano y para la primavera de 1973, el Gobierno aumentó las cuotas de importación hasta el punto de que el sistema de control pasó a existir sólo nominalmente. En abril, en su largamente esperado mensaje sobre energía, el Presidente Nixon finalmente abandonó el programa obligatorio de limitaciones, con sus cuotas y aranceles, sustituyéndolo por un sistema de licencia.

Más que cualquier otra cosa, este cambio marcaba el comienzo de una nueva era en materia petrolera. Los tenedores de las viejas cuotas podían importar ahora hasta el nivel de sus antiguas cuotas sin pago adicional (continuando de este modo la discriminación contra el petróleo venezolano, aunque por sólo un corto tiempo) y las importaciones que sobrepasaban esos niveles, podrían hacerse sin control alguno, aunque sujetas al pago de los derechos. Exenciones de los derechos basadas en las cuotas, serían descartadas por varios años, colocando de este modo todas las importaciones en la misma posición. Como incentivo para aumentar la capacidad de refinación del país, el Presidente Nixon determinó que cantidades hasta el 75 por ciento de la capacidad de nuevas instalaciones para la refinación podrían ser importadas sin pago de derecho.[31] Fue necesaria una crisis importante y la posibilidad de un serio deterioro de la economía norteamericana, pero el viejo sistema al fin había cedido el paso a otro, reconociendo, al menos a corto plazo, que USA necesitaba todo el petróleo que pudiera obtener. La exención temporal del pago de derechos a los antiguos tenedores de cuotas fue solamente una medida tendiente a suavizar la transición para aquellos afectados por la pérdida de sus jugosas ganancias.

Había habido cambios: la situación de la oferta y la demanda había variado completamente alterando fundamentalmente la posición en las negociaciones de los productores y los consumidores, de los gobiernos y las compañías. Una consecuencia de ésto, fue que la idea

Escaneado con CamScanner

del trato preferencial hemisférico y las cuotas por país —un objetivo de la política petrolera venezolana por década y media— perdió gran parte de su significado. Como lo expresó Caldera: "Que los Estados Unidos no tuvieran la inteligencia de ofrecernos un trato preferencial hemisférico... durante tanto tiempo, significa muy poco ahora para nosotros... Ahora es imposible ocultar el hecho de que tenemos un muy valioso producto... la necesidad del cual aumenta a diario a una sorprendente tasa en todos los países. Lo que no podemos comprender, y debemos por lo tanto atribuir a manipulaciones, es el hecho de que durante los últimos diez años, los precios del petróleo hayan bajado en nuestro mercado principal, ¿por qué bajaron?, ¿se consumía menos? ¿Era el petróleo menos importante? O ¿fue porque fuimos víctimas de manipulaciones de parte de los que tenían el control de las válvulas, podían abrir aquí y cerrar allá y así engañar al pueblo de los países con recursos petroleros?".[32]

Discusiones posteriores entre Venezuela y los Estados Unidos se han centrado no en tratos preferenciales hemisféricos, pero sí en el marco más amplio de las relaciones comerciales en general. Con las condiciones de la oferta y los precios tan claramente en favor de Venezuela y con pocas perspectivas de cambios, el capital para el ulterior desarrollo de los recursos, incluyendo la faja parece seguro; y la garantía formal de un mercado norteamericano no luce vital, cuando la dependencia del petróleo árabe ha llegado a ser un reconocido problema de seguridad para los Estados Unidos. Consecuentemente, tomando todo esto en cuenta, los venezolanos han llegado a pensar en la política petrolera, como un instrumento para desmantelar barreras arancelarias y obtener ventajas comerciales de diversa índole. Irónicamente, todo esto es ahora mucho más difícil de otorgar para los Estados Unidos, puesto que a diferencia del sistema de cuotas petroleras, envuelve toda la red de relaciones comerciales del país. Por el momento, al parecer, hay muy poco sobre qué negociar.

De Caldera a Carlos Andrés

A medida que las campañas electorales de 1973 ganaban impulso, los partidos más importantes escogieron una actitud discreta en materia petrolera, al menos en los debates públicos. Lorenzo Fernández, el candidato presidencial de COPEI habló varias veces vagamente de acelerar el proceso de reversión, y el candidato de AD Carlos Andrés admitió, en términos moderados, que Venezuela no estaba en condiciones de esperar hasta 1983. En todo caso, ningún candidato mostró interés en agitar una decisión o debate que pudiera desencadenar una avalancha de promesas nacionalistas poco realistas, que lo comprometería por anticipado en una política más radical que la que de otro modo preferiría. (o)

Sin tomar en cuenta la reticencia oficial, el futuro de la industria petrolera, especialmente la necesidad de asegurar la producción futura, siguió siendo un tema importante en discusiones serias acerca del desarrollo del país. Las compañías hicieron cuanto pudieron para fomentar la ansiedad sobre el tema en una serie de pequeñas reuniones de sus representantes con dirigentes venezolanos y en foros privados como la convención anual de Fedecácamaras, pero manteniéndose en la sombra cuanto era posible. Previamente, los representantes de las compañías hicieron muy poco para ocultar su preferencia por la victoria de AD en los comicios, aparentemente con la esperanza del retorno de la época de fáciles acuerdos que marcó los dos últimos años del Gobierno de Leoni. La izquierda venezolana repetidamente afirmó que la campaña de AD era subsidiada por los intereses petroleros y aparentemente este fue el caso. Tras esto, al parecer, las compañías petroleras se habían decidido por una política de lograr máximos beneficios, mediante las inversiones mínimas posibles, esperando entre tanto que después de las elecciones las tendencias económicas y las previsiones ministeriales colocarían al Gobierno en situación de ofrecerles un nuevo y más seguro papel en la economía

Escaneado con CamScanner

petrolera del país.

Inmediatamente después de la aplastante victoria de Carlos Andrés en diciembre de 1973, que dió a AD control de ambas cámaras legislativas, los dirigentes venezolanos, reflejando el optimismo estimulado por las mejorías del mercado petrolero mundial y el consiguiente flujo de ingresos fiscales, abandonaron su actitud discreta. En su última exposición ante el Congreso, Caldera urgió a su sucesor a nacionalizar rápidamente la industria petrolera. Más significativo aún, Carlos Andrés adoptó una inesperadamente estridente y agresiva posición en sus primeros comentarios post-electorales: "Las compañías privadas están manteniendo sus actividades exploratorias a niveles mínimos y corremos el riesgo de que nuestra industria, debido al fracaso en incorporar nuevas técnicas por la ausencia de inversiones y mantenimiento adecuados, se deteriore rápidamente, de modo que cuando las concesiones expiren nos encontremos con un equipo en malas condiciones y una tecnología obsoleta. Por estas razones, parece imposible esperar hasta 1983, para que el Estado asuma el manejo completo de la industria petrolera. Sería prudente como alternativa, que procedamos en el futuro inmediato a nacionalizarlo, lo que aseguraría nuestra soberanía sobre la industria, y que lleguemos a nuevas fórmulas para la participación de las compañías extranjeras en aquellas áreas en que sean necesario sus recursos técnicos, su financiamiento, o su capacidad de mercadeo".[33]

De seguidas Carlos Andrés anunció que Venezuela nacionalizaría la industria petrolera en dos años. Aclaró también, que Venezuela comenzaría de inmediato a usar el petróleo como instrumento para obtener más favorables relaciones comerciales con los países desarrollados.

"A medida que el oro desaparece como el esquema determinante en el sistema monetario mundial, el petróleo tiende a ocupar su puesto... El petróleo no está en Fort Knox, ni en la Bolsa de Londres, ni en Alemania, ni en Japón. Está aquí en Venezuela, en

los países árabes y en otros lugares del mundo en desarrollo. Será nuestra gran arma para consolidar nuestra posición en el mundo, así como en la división internacional del trabajo y una participación más justa en los mercados mundiales... Les decimos a los países desarrollados: Uds. tienen la tecnología, pero esa tecnología no puede funcionar sin la energía del petróleo". Les diríamos: "Déннos tecnología en forma justa y nosotros dentro del mismo cuadro de justicia les daremos nuestro petróleo".

a) Un problema menos conocido, asociado con esta clase de situación, es la tendencia de las compañías a interesarse menos con las medidas de conservación destinadas a alargar la rentabilidad de los pozos existentes. El bombeo rápido de petróleo, por ejemplo, puede provocar la filtración de agua en los campos petroleros; pero esto podría ser justificado por cálculos en las ganancias, por el deseo de extraer tanto petróleo como sea posible antes que el acceso al campo sea cortado. Es asimismo posible reinyectar el gas natural encontrado en asociación con el crudo, pero puede ser simplemente quemado cuando no haya tiempo ni incentivos para la inversión necesaria.

b) Muchas refinerías, medios de transporte y facilidades portuarias están situados fuera de las concesiones.

c) Poco después varias compañías, incluyendo la Shell, la Creole, la Gulf, la Texaco y la Mobil solicitaron de la Corte Suprema de Venezuela anular todo o parte de la Ley de Reversión alegando inconstitucionalidad. Sin embargo los representantes de las compañías albergan pocas esperanzas de éxito de la medida; como lo expresó Silva Calderón, el Congreso podría enmendar la Constitución si fuera necesario. A principios de 1974 la Corte no había actuado.

d) Decreto 832 (17/7/71) requiere que las compañías petroleras sometan sus planes de exploración, inversiones y producción para su aprobación cada año; y cada posible cambio debe ser aprobado por anticipado. *Venezuela.* [9] Pág. 17 y 18.

Escaneado con CamScanner

e) En general a las compañías se les permitía una variación del 2 por ciento por encima o por debajo de los niveles de 1970, pasado el cual se les asignaría una sanción calculada como un aumento proporcional de los precios de referencia. Las sanciones se hicieron más severas a medida que las exportaciones bajaron más el nivel permitido, alcanzando un máximo del 10 por ciento adicional del precio de referencia, cuando la falla fuera mayor de 8,9 por ciento, (lo cual equivale a más del 10,9 por ciento por debajo de las cifras de 1970). En el caso de deficiencias de exportación la sanción sería aplicada sobre todos los productos de la compañía. La sanción máxima por sobreproducción era doblar los precios de referencia para la producción 20 por ciento mayor que el límite permitido (por ejemplo: 22 por ciento sobre 1970), pero esto era sólo aplicable a las cantidades exportadas más allá del límite: (Vease Fuad *Oil penalties y The Haunting Prospect)* .

f) La Shell y la Creole fueron en principio responsables por esta disminución. Sus limitaciones a la producción desde mayo de 1971 hasta febrero de 1972 fueron mayores (25 por ciento y 17 por ciento respectivamente) que las de los productores más pequeños.

g) Como resultado de bajas en la producción de 1972, la Creole y la Shell tuvieron que enfrentar sanciones por unos 220 millones de bolívares. (Véase Fuad *The Haunting Prospect)* .

h) Cuando los funcionarios venezolanos se enteraron de que el petróleo nigeriano se vendía a más de 19 dólares el barril en el mercado abierto, consideraron por un tiempo recibir las regalías en petróleo y venderlo por sí mismos, pero este esquema fue desechado aparentemente debido a la actividad administrativa requerida.

i) Pérez Alfonzo repetidamente cricitó la decadencia de la influencia venezolana dentro de la OPEP, quejándose en diversas ocasiones de que los representantes venezolanos ante la organización estaban pobremente preparados y de que los delegados árabes miraban con antipatía la falta de firmeza de Venezuela frente a las compañías. El Gobierno comenzó

a prestar mayor atención a la OPEP después de 1971, en todo caso; y a mediados de 1973 Pérez La Salvia mismo convocó una reunión de los directores de la organización a fin de discutir formas de aprovechar la inminente crisis energética.

j) En 1961. ejecutivos de varias compañías nacionales de Latinoamérica se habíon reunido en Caracas a invitación de la CVP. Y en 1966, después de varias reuniones crearon la Asociación de Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL), la cual debía actuar como un centro de intercambio de información y trabajar para obtener un mayor porcentaje del mercado regional para las compañías del Estado.

k) Véase *Petroleum Intelligence Weekly* (4 agosto 1972). En 1968 Venezuela había exportado un promedio de 384 mil barriles diarios hacia otras naciones sudamericanas, o sea el 11,6 por ciento de sus exportaciones totales. Pero, para 1971, el promedio era sólo de 126 mil barriles al día, o sea un 3,9 por ciento. La baja fue principalmente causada por la creciente dependencia de la zona en el petróleo del Medio Oriente: en 1972 por ejemplo, las naciones latinoamericanas estaban importando 1,11 millones de barriles diarios de los países árabes. *Venezuela.*[9] 1973.

l) U.S. Cabinet, *The Oil Import Question,* pág. 129. Las relaciones entre Nixon y Caldera habían comenzado con una agria nota cuando Nixon nombró embajador en Caracas a un petrolero tejano prominente en la IPAA (Asociación de Productores de Petróleo Independiente). Protestas en Caracas y agitación en el Senado Norteamericano condujeron a retirar la nominación, pero el incidente hizo poco para inspirar confianza en las buenas intenciones de la Administración norteamericana.

m) La reducción de 1970 tuvo de hecho poco efecto en Venezuela, puesto que USA aumentó la cuota de importaciones a Puerto Rico, justificándolo como ayuda económica, y estas importaciones tenían que venir de fuentes del hemisferio. U.S. Cabinet, *The Oil Import Question* pp10-12; véase también *Latin América* 9/1/70, pág. 10, 12.

Escaneado con CamScanner

n) Las condiciones en que se negociaba el tratado eran extremadamente complejas. El tratado comercial de 1952 entre USA y Venezuela situó los derechos a ser pagados por el petróleo y otros productos de petróleo venezolanos de 1/2 a 1/4 más bajos que los especificados en el acta de 1932, la cual había establecido por primera vez derechos sobre petróleo y derivados y que todavía se hallaba en vigor. Bajo subsecuentes provisiones de la GATT (General Agreement on Trade and Tariffs = Tratado General de Comercio y Aranceles), las concesiones a Venezuela quedaban automáticamente extendidas a todos los países a excepción del "bloque comunista", que enviaran petróleo a USA. De este modo, la expiración del tratado comercial Venezuela - USA en 1972 forzaría a los Estados Unidos a reimponer más altos aranceles sobre todo el petróleo importado, de acuerdo a la opinión de calificados expertos. El estudio a que se hace referencia, un informe preparado por la Fundación para Investigaciones Petroleras (Petroleum Institute Research Foundation) estimaba que los importadores norteamericanos perderían cerca de 165 millones de dólares anuales si esto ocurría. (Véase *Petroleum Intelligence Weekly* (3/7/72; *Journal of Commerce* 26/1/72 y 28/1/72). Mi propio análisis se deriva principalmente de discusiones con funcionarios norteamericanos y venezolanos envueltos en las negociaciones del trabajo.

ñ) La nota venezolana proveía una excepción especial si el país entraba al Pacto Andino. Eso era necesario para evitar que USA recibiera automáticamente todos los beneficios comerciales acordados a los otros países del Pacto. Poco después, Venezuela, en efecto, ingresó al Pacto.

o) A mediados del verano de 1973 los dos partidos mayores cooperaron al aprobar una ley que reservaría a la CVP, para 1975, todo el mercado nacional de productos de petróleo. Esta suplantaba la ley de 1964 que había permitido a la CVP controlar 1/3 del mercado para 1968. En realidad la compañía del Estado estaba muy atrasada en estos planes, para 1971 había tomado sólo el 22 por ciento del mercado pero los funcionarios de la CVP y Ministerio de Minas esperaban acutar más rápidamente en el futuro. Si fuera

necesario, contemplaban compensar cualquier déficit en la producción comprando los productos a las compañías extranjeras y revendiéndolas, lo que ya estaban haciendo para enfrentar su compromiso. (Véase *Petroleum Intelligence Weekly* 12/6/72).

Escaneado con CamScanner

NOTAS

1. Para la mejor información sobre este debate véanse las ponencias presentadas por Alvaro Silva Calderón y J. J. Navarrete Senior; por Aristides Rangel y Luis Guillermo Arcay, y por el antiguo ministro de Fomento Manuel R. Egaña. Los eventos fueron cubiertos por *El Nacional* y *El Universal* durante la primera semana de Diciembre. Información adicional me fue suministrada por Kim Fuad.
2. Por más detalles, véase *Venezuela* (9) 1971 pág. 9-13; *Petroleum Inteligence Weekly* 28-6-71.
3. *Petroleum Inteligence Weekly* 14-6-71.
4. *Latin America* 16-7-71 pág. 231; *Petroleum Inteligence Weekly* 28-6-71.
5. *Petroleum Inteligence Weekly* 28-6-71.
6. *Latin América* 23-7-71 pág. 236-37.
7. Ibid. 31-3-72 pág. 103.
8. Fuad, *Oil Penalties* pág. 10.
9. Decreto 832 17-12-71; *Venezuela* (9) 1971 pág. 17-18
10. *Petroleum Inteligence Weekly* 23-4-73.
11. Ibid. 3-1-72.
12. Ibid. 28-2-72.
13. *Latin América* 4-2-72.
14. *Petroleum Inteligence Weekly* 16-10-72.
15. Fuad, *The Haunting Prospect*
16. Para mas detalles, véase *Petroleum Inteligence Weekly* 22-3-71 y 4-10-71.
17. Véase el texto de la ley en *Venezuela* (9) 1971 pág. 14 y 15, mas comentarios en *Petroleum Inteligence Weekly* 30-8-71 y 4-10-71.
18. Encontré el mejor análisis sobre estos problemas en Mikdashi, capítulo 5º.
19. Véase la posición del gobierno en *Cuarto Mensaje del Presidente de la República, Dr. Rafael Caldera al Congreso Nacional* 12-3-73 (Caracas, Oficina Central de Información, 1973) pág. 201-3. Véase además *Petroleum Inteligence Weekly* 29-3-71; 15-6-71 y 25-4-72, entre otros.
20. *Latin América* 26-6-70 pág. 204.
21. *Petroleum Inteligence Weekly* 11-1-71.
22. *Latin América* 18-2-72 pág. 54-55.
23. U.S. Cabinet, *The Oil Import Question* pág. 10.
24. Véase la Tabla 5.
25. Véase Akins, *The Oil Crisis*
26. Martínez *Recursos de Hidrocarburos en Venezuela* pág. 119. El estudio es de J. A. Galarvis y H. Velarde *Geological Study and Preliminary Evaluation of Potencial Reserves of Heavy Oil of the Orinoco Tar Belt, Eastern Venezuelan Basin* ponencia presentada en el Séptimo Congreso Mundial del Petróleo (México 1967).
27. *El Nacional* 16-5-73 pág. 1.

28. Akis, *The Oil Crisis*
29. *El Universal* 1-4-73 pág. 1; 23-4-73.
30. *Dayly Journal* Caracas 28-3-73 pág. 1.
31. Richard M. Nixon *The president's Message to the Congress Anouncing Executive Actions and Proposing Enactment or Bills to Provide for Energy Needs*, Abril 18, 1973 *Weekly Compilation of Presidential Documents* 9 Nº 16 (23-4-73) pág. 389-406.
    El Nacional 8-5-73 pág. D1.
32. *Latin America* Navidad 1973, pág. 409.
33. Citado en Norman Gall, *Changing Guard in Venezuela*
34. *Wall Street Journal* 3-1-74 pg. 10.

Escaneado con CamScanner

CONCLUSION

Regresemos ahora a los interrogantes más amplios suscitados al comienzo de este libro. En base a un examen cuidadoso de la política petrolera, ¿qué podemos concluir acerca del modo en que Venezuela la ha manejado? ¿Acerca de la interdependencia de la política petrolera y la política pública? ¿Acerca de lo que significa para el futuro del país, a medida que éste entra en una nueva era de administración petrolera?

Es útil ahora reiterar la importancia de captar cuidadosamente la compleja y evolutiva relación en las negociaciones entre las compañías y el Gobierno, que ha sido tan importante en conformar la política petrolera. Clave de esta relación es la inestabilidad. Esto, en parte, es el resultado del desplazamiento del poder de negociar a manos del Estado que ocurre a medida que compañías extranjeras colocan su capital en empresas extractivas haciéndose más vulnerables a las demandas de los gobiernos por mayor participación en los beneficios. Su origen principal, sin embargo, está en la desconfianza y la incertidumbre propios del sistema de concesiones. De este modo, aunque las partes negociadoras son interdependientes (el país necesita capital, tecnología y capacidad administrativa; las compañías necesitan ingentes beneficios y materias primas), la relación entre ellas contiene la semilla de su propio aniquilamiento. El Gobierno

Escaneado con CamScanner

nunca puede estar seguro de que los cálculos de utilidades son hechos con el fin de beneficiar al país, ni de que los ejecutivos extranjeros no manipulan las cifras variables para neutralizar sus intentos de lograr mayores ingresos. Pero la desconfianza y la incertidumbre funcionan en ambas direcciones. Si el Gobierno se convence de que las compañías no son veraces en sus alarmas cada vez que sus intereses son amenazados, las compañías se sienten más y más inseguras de la duración de los acuerdos con el Estado. Los conflictos resultantes, a medida que el Estado busca mayores ingresos y control sobre la industria, y las compañías buscan garantías para sus nuevas inversiones, tienden a aumentar la desconfianza y la incertidumbre. Esto se traduce, no sólo en una siempre creciente animosidad, sino también en un deterioro físico de la industria misma; la "espiral" descrita en los capítulos 3 y 6.

La rata a que se producen los cambios y la relativa distribución del poder de negociar en este tipo de relaciones dependen, en un momento dado, de muchos factores, entre los cuales el más importante es la disposición del Estado para la afirmación de sí mismo. Esto, a su vez es lógico que varíe en razón de los dirigentes, de la política nacional y las condiciones del mercado internacional. Si el caso de Venezuela puede ser tomado como guía es muy posible que una tendencia degenerativa esté presente y sea previsible cuando oposiciones parecidas se produzcan en caso de dependencia de exportaciones masivas controladas desde el extranjero.

Negociaciones y aprendizaje: la estrategia de la experimentación afirmativa

Algunos de los aspectos más interesantes de la experiencia venezolana se refieren a lo que podría ser llamado la cibernética del manejo de la dependencia (por ejemplo: cómo la información y el aprendizaje afectan el proceso, y cómo las opciones posibles pueden ser identificadas y sometidas a prueba en la práctica).

Si la incertidumbre es una penetrante característica de la relación, y la capacidad de "leer" y aprender de la interacción es una condición previa para el suceso, la clase de crítica que ha sido dirigida contra los dirigentes que trataban de enfrentar problemas de este tipo, indica que ha habido poca comprensión de la magnitud de la empresa.[1]

El hecho es que hasta hace muy poco ningún venezolano sabía cómo operaba la industria, al menos en lo que se refiere a sus condiciones en gran escala. (a) La notoria "política del silencio" y del secreto de las corporaciones multinacionales contribuían significativamente a que esto fuera así. Pérez Alfonzo y los dirigentes del Medio Oriente se quejaron frecuentemente de que las compañías "les trataban como niños". Sin embargo, a medida que se mostraron decididos a influir en el impacto de la industria sobre sus países, los dirigentes venezolanos encontraron varias formas de mejorar sus informaciones. La adquisición de nueva información se convirtió en un objetivo de primera en la Dirección de Economía Petrolera del Ministerio de Minas. Informaciones acerca de las operaciones nacionales de las compañías fueron obtenidas por exigencias formales, y la OPEP resultó ser invalorable, facilitando la acumulación y la transferencia de información acerca de las operaciones de las compañías a nivel internacional.

Estimular rivalidades entre los países productores, se hizo notoriamente más difícil para las compañías. En efecto, el cambio completo de clima en las negociaciones internacionales, que resultó tan beneficioso para Venezuela en el manejo de sus propios problemas, puede ser atribuido tanto a una más alta comprensión de los asuntos petroleros a nivel internacional, como a un crecimiento de la voluntad de afirmarse a sí mismos de parte de los gobiernos de los países productores. Debido a esto, la diplomacia petrolera venezolana, puede verse como una de las partes más creativas de su política general, a pesar del fracaso en lograr asentimiento al propuesto sistema de prorrateo internacional y a

Escaneado con CamScanner

pesar del relativamente pequeño papel que jugó en la OPEP entre 1969 y 1974.

Finalmente, sin embargo, la más segura fuente de información y comprensión es el proceso mismo de las negociaciones. Dentro yace una de las más importantes conclusiones de este estudio. La naturaleza de las relaciones entre el Gobierno y las compañías extranjeras fue de tal naturaleza, que sólo iniciativas experimentales y vigorosas parecían poder proveer a los dirigentes de una apreciación aproximada de la variedad de posibles decisiones que podían contemplar. ¿Cuántos ingresos podrían obtener? ¿Cuánto control podían imponer? ¿Cuál era la mejor forma de colocar las prioridades del Gobierno por encima de las compañías? Todas estas interrogantes no podían encontrar respuesta más que en la experimentación continua.

La serie de experimentos que culminó con el sistema de precios de referencia —primero negociado entre las partes y luego establecido unilateralmente— es especialmente instructiva a este respecto. Aunque un sistema de precios de referencia de distinta índole había sido usado durante años para calcular "royalties", los dirigentes descubrieron su atractivo como un medio de asegurar ingresos e influencia sobre el establecimiento de precios de parte de las compañías, sólo después de haber fallado con otros dos medios más directos y amplios; control activo mediante la Comisión Coordinadora y los impuestos retroactivos. Cualquiera de los dos o combinados, habrían permitido al Gobierno extraer todos los beneficios posibles a tiempo que dirigir la política de precios de las compañías. Pero estos medios no eran manejables. Simplemente el Gobierno no podía a un costo aceptable, proporcionarse a sí mismo el conocimiento y la experiencia requeridas para esta clase de intervención. El problema de Venezuela en este sentido era similar al de la Comisión Federal de Comunicaciones de USA cuando declaró que simplemente carecía de los recursos para determinar si las tarifas de la Compañía de Teléfonos Bell eran justas. En cuanto a su organización, en ambos casos, los

regulados y reguladores estaban en tal pie de desigualdad, que un control directo de esta índole era imposible. El Gobierno de Venezuela necesitaba un instrumento diferente, uno que no necesitara reformar las decisiones de las compañías en cuanto a ventas (Comisión Coordinadora) o reconstruirlas retrospectivamente (Impuesto retroactivos) sino uno suficientemente flexible y sensitivo, que extendiera la influencia del Estado más allá de un burdo sistema impositivo y permitiera una fácil evaluación de los resultados.

En una medida considerable, los avances de la política petrolera venezolana desde 1958 pueden ser estimados por la sofisticación gradual de los instrumentos de esa política; instrumentos que a la larga permitieron una intervención calculada en las decisiones de las compañías sobre precios, niveles de producción y aun, exploración y perforación. De hecho estos instrumentos no eliminaron el poder de negociación de las compañías, ni fueron utilizados a toda capacidad (funcionarios de la administración Caldera temieron que en algún punto las compañías decidieran paralizar sus operaciones, todas al mismo tiempo, antes que someterse), pero aumentaron el acceso de Venezuela a la gama completa de las operaciones de las compañías, algo que llegó a ser crecientemente crítico a medida que el tiempo de la reversión se aproximaba.

Ha sido característico de la política petrolera venezolana desde los pasos iniciales de la Comisión Coordinadora hasta el establecimiento reciente del sistema de sanciones, que los esfuerzos por controlar han marchado muy adelante de la capacidad del Gobierno para implementar sus nuevos poderes o prever íntegramente las consecuencias de sus acciones. Pero los mismos esfuerzos han obligado al Gobierno a adquirir la competencia necesaria, la cual a su vez ha conducido a una implementación más informada y hábil.

El hincapié hecho aquí, sobre el conflicto, la experimentación y la negociación, como medios de liberar información y ayudar a conformar una política adecuada, será de inmediato reconocido por los lectores

Escaneado con CamScanner

familiarizados con los trabajos de Charles Lindblom como un ejemplo de "atravesar el pantano". Les será familiar también a los que conocen la orientación hacia la decisión en el desarrollo tan persuasivamente expuesta por Albert O. Hirschman.[2] El caso del petróleo venezolano, en particular, parece proveer un ejemplo de lo que Hirschman llama el principio de "esconder la mano".[3] Quiere decir con esto, que existe más creatividad a nuestro alrededor de la que nos damos cuenta, así como capacidad para resolver problemas, y esta creatividad es estimulada yendo adelante con los proyectos, aún si no estamos seguros de nuestra capacidad para manejarlos. En efecto, nuestra incapacidad para captar la gama completa de las dificultades que pueden presentarse pudiera ser una bendición disfrazada, puesto que de haber sabido en lo que uno se mete, tal vez no hubiera emprendido nada. Lo que Hirschman quiere señalar es que nuevos esfuerzos para controlar una parte de nuestro mundo por lo común generan compromisos, pensamientos y aprendizaje que de otro modo se habrían quedado sin uso. Responsabilidad, educación y competencia pueden nacer y crecer juntas y fortalecerse unas a otras.

Estos pensamientos sugieren que una estrategia agresiva y abiertamente experimental es posiblemente lo mejor para entendérselas con las compañías extranjeras, al menos durante las etapas medias del manejo de la dependencia; y que la incertidumbre y la ausencia de un programa técnico seguro para materializar objetivos concretos no debería descartar la experimentación. Al contrario, una medida de autoafirmación puede muy bien ser necesaria para definir claramente nuestro interés y ayudar a descubrir medios de promoverlo. Y de hecho, Venezuela, en comparación con otros países productores de petróleo, no lo hizo mal, sino al contrario bastante bien, al obtener una corriente de ingresos por el petróleo. En esto, la dificultad estuvo en que los ingresos no fueron constantes, sus aumentos se produjeron en forma de chorros, reflejando los movimientos y contra movimientos de las compañías y

el Gobierno, así como los cambios en las condiciones del mercado.

El éxito de Venezuela puede ser medido en diferentes formas. Uno puede seguirse simplemente por la forma en que se han hecho las participaciones del Estado en los beneficios o bien, considerando la suma total percibida por el Estado. Una forma más refinada, sin embargo, es la idea económica del "valor de retención", una forma diseñada para expresar los beneficios recibidos por el país productor de la actividad económica estimulada por las inversiones extranjeras. Además de pagos al Estado, los "valores retenidos" consideran los salarios, así como la adquisición de bienes y pagos de servicios (véase Tabla 11 y 13). Entre 1959 y 1972 los pagos de las compañías al Gobierno (en bolívares a la rata de cambio de 1958) aumentaron anualmente a una tasa promedio de 7,9 por ciento; la inclusión de los súbitos aumentos de 1973 lleva esta cifra a un promedio de 10,4 por ciento sobre los 14 años de lapso. Esto está bastante por encima del 4 por ciento generalmente recomendado por el Gobierno en sus Planes de la Nación durante este período de tiempo. Entre 1959 y 1971 el valor retenido de la industria petrolera aumentó a una rata anual del 5 por ciento, una cifra más baja de la esperada, pero todavía digna de tomarse en cuenta.

Venezuela no sólo percibió una creciente porción de ingresos por la producción, sino que lo hizo sin perjudicar en ningún momento el proceso de la producción. Hubo épocas de verdadero desarreglo fiscal, considerados desde el punto de vista venezolano; después de 1959, notablemente en 1960, 1965-66 y 1969. Pero la corriente de fondos derivados de la industria petrolera aumentó con el tiempo, tanto en el montante general, como más fundamentalmente aún, en el pago por barril vendido. Entretanto el Gobierno presionó hacia adelante en su búsqueda de más directo y efectivo control de las actividades de las compañías y se preparó para la eventual nacionalización de la industria.

Escaneado con CamScanner

Al implementar una estrategia como la de Venezuela, el papel de la doctrina o ideología aparece crítico: provee un filtro para la información, una fuente de nuevas posiciones al negociar y una guía o justificación para la política a seguir, como un todo. Precisamente tal doctrina, una coherente y sólida interpretación del sistema internacional del petróleo y del adecuado papel del petróleo en el desarrollo del país, ha sido la espina dorsal de las iniciativas en política petrolera por cerca de 50 años. Es un invalorable y poco común crédito. La mayoría de los análisis "aceptables" de los problemas del desarrollo se originan en países desarrollados y reflejan el punto de vista de esos países sobre el sistema económico internacional, del cual ellos han sido los principales beneficiarios. Es de hecho muy difícil para los dirigentes de países menos desarrollados, generar una comprensión coherente, pero disidente, de estos problemas y ajustarse a ella frente a la extensa y técnicamente elegante literatura que justifica el tipo de relaciones existente.

El papel de una vigorosa y consistente doctrina en la política petrolera venezolana añade apoyo a los argumentos de Nathaniel Leff (basados en su trabajo en Brasil) de que la forma y contenido de la ideología de las élites puede ser de central importancia al determinarse la cualidad de la política de desarrollo.[4] En el manejo de la dependencia, ello parecería extremadamente importante al determinar si un enfoque moderado, creciente y experimental es posible o si los dirigentes adoptarán una posición extrema, sea sumisión total o reacción xenofóbica.

Pero la doctrina puede ser también un riesgo. Uno de los grandes peligros de la estrategia de afirmación experimental es que un error del Gobierno pudiera ser tan costoso que la sociedad entera sufriría como resultado. Un sentido coherente de propósitos y justificación puede ser necesario para la acción, pero puede también provocar actitudes inflexibles y oscurecer la gama de posibilidades en lugar de clarificarlas. Precisamente esta situación, fue el blanco de los críticos que periódicamente acusaron al Gobierno venezolano de dañar irreparablemente la industria. Temían, en cada ocasión, que el Gobireno hubiera ido demasiado lejos; que las compañías estuvieran diciendo la verdad sobre las desastrosas consecuencias de la política seguida.

A la larga, dos factores salvaron a Venezuela de cualquier calamidad verdadera. La primera fue la flexibilidad, un rasgo esencial para este tipo de negociaciones. El Gobierno frecuentemente llegó a un acomodo con las compañías cuando fue aconsejable debido a algún error o a variaciones desfavorables del sistema internacional. Hay muchos ejemplos: haber evitado órdenes de cierre de operaciones a las compañías mayores, el abandono del control activo; el compromiso de 1966-67 sobre impuestos selectivos y el acuerdo de desulfuración; la implementación de la práctica de la ley de reversión de Hidrocarburos y el sistema de sanciones a la producción. Los gobiernos democráticos de Venezuela, se han mostrado deseosos de ajustarse a las circunstancias y de aprender y en la mayoría de las ocasiones han evitado posturas nacionalistas, una actitud que en la mayoría de los casos sólo sirve para reducir la flexibilidad y la adaptabilidad. La doctrina es importante y de gran amplitud, pero se convierte en perjudicial cuando aporta rigidez a la conducción cuotidiana de una política, neutralizando la capacidad de los dirigentes para aprender tanto de los éxitos como de los fracasos.[5] Encontrar un equilibrio, sin embargo, obviamente es muy difícil.

La segunda clave del éxito de Venezuela ha sido pura y simplemente buena suerte. Un ejecutivo petrolero me dijo una vez que el presidente de su compañía, al enterarse de un aumento internacional de precios que salvó a Venezuela de los peligros de un reciente aumento de impuestos, se dio una fuerte palmada en la frente y exclamó: "Cómo pueden ser tan afortunados". Esta historia contiene una verdad importante; pues está claro que las cosas pudieron no

Escaneado con CamScanner

salir tan bien como han salido, especialmente en lo que respecta a inversiones de capital e ingresos fiscales. Durante los últimos años de la década del 60 parecía que las doctrinas de Pérez Alfonzo podían estar llevando a Venezuela a un involuntario retroceso en los beneficios recibidos de la industria petrolera. Su búsqueda en los años anteriores de control internacional, precios más altos y prorrateo había comenzado a parecer desligada de la realidad y su creencia en el éxito final de los países subdesarrollados frente a las corporaciones multinacionales, simplemente un acto de fe. Las predicciones de las compañías sobre el deterioro de los precios y la pérdida de mercados por Venezuela parecían ser acertados; y la intransigencia de los Estados Unidos había debilitado la confianza en la idea de que el petróleo venezolano se beneficiaba del "factor estratégico" permitiendo precios más altos, que en otros lugares. El acuerdo de la desulfurización de Leoni y la actitud conciliadora de los primeros años del Gobierno de Caldera reflejaban estos crecientes temores y, pudiera añadirse, demostraban la adaptabilidad de Venezuela, sin tomar en cuenta la amargura de Pérez Alfonzo.

En una visión retrospectiva, parecía que Venezuela había llegado por este tiempo a un límite de la prueba de su capacidad negociadora frente al poder de las compañías. Durante los primeros años de la Administración Caldera, de hecho y debido a la politización sin precedentes de la política petrolera a seguir y a la fragmentación del control sobre ella, lo que causaba una marcada pérdida de flexibilidad, con toda seguridad el límite fue excedido. Luego vino la crisis internacional de los años setenta y los problemas venezonalos se batieron en retroceso. La crisis privó a las compañías de la carta más importante que les quedaba para las negociaciones, su control de las inversiones de capital necesario para mantener la industria y prolongar su capacidad productora.

La diplomacia venezolana, desde luego, ha sido un instrumento para echar las bases sobre las que se han

fundado los eventos internacionales. Pero los cambios en el mercado mundial pudieron, sin duda tener lugar más tarde o de diferente modo y Venezuela entonces se habría visto obligada a aceptar una baja drástica en sus ingresos, o más importante aún, una desastrosa confrontación con las compañías. Tendría entonces que haber pagado muy caro, por la producción ulterior o por nuevos compromisos para la inversión, lo cual habría complicado enormemente los planes para una nacionalización pacífica de la industria petrolera.

En suma, había riesgos muy reales y costos aparejados a la conducción de negociaciones durante los años de la década del 60 y muchos en Venezuela se sintieron incómodos a causa de ello. En 1969-70 especialmente, esta incomodidad estaba probablemente justificada, en el sentido de que en esa época, el riesgo era desproporcionado a los objetivos de la política gubernamental. De hecho, el país sufrió dos severas pérdidas a corto plazo, a fin de proseguir con la estrategia marcada. La primera fue un diferimiento de las inversiones, una aceleración de la "espiral" antes señalada. La segunda fue una reducción periódica del total de los ingresos, más que los ingresos por barril, y de otros valores de retención; y puesto que toda la economía venezolana dependía en tal forma del petróleo, cada reducción fue acompañada de un receso en el crecimiento económico general (véase Tabla 9 y 12). La falta persistente de vitalidad e independencia en las áreas económicas no petroleras hizo las pérdidas más notables de lo que habrían sido de otro modo. Pero Venezuela fue afortunada. Como en todos los casos de negociaciones entre partes interdependientes, Venezuela obtuvo beneficios de la combinación de habilidad y circunstancias; y en su caso, un cambio de circunstancias se produjo cada vez que más desesperadamente fue necesario.

Política petrolera y política nacional

Obviamente, la política petrolera ha sido altamente

Escaneado con CamScanner

sensible a las cambiantes condiciones políticas generales de Venezuela. Pero a través de diferentes regímenes es posible ver una considerable continuidad histórica (mucho más, quizás, de lo que ha sido señalado por autores precedentes), notablemente basada en el hecho de que cada gobierno se ha visto a sí mismo enfrentado a la industria petrolera y procuraba obtener mayores ingresos del petróleo. Sin embargo, los regímenes difirieron profundamente en la percepción de las alternativas a su alcance, reflejando así en gran medida sus diferentes opiniones acerca de la legitimidad del sistema petrolero internacional existente.

A medida que la situación política venezolana evolucionó de las dictaduras tradicionales a una relativamente estable democracia de partidos, las características de la política petrolera corrieron paralelas a las características de los sucesivos gobiernos en otras áreas políticas, especialmente en el compromiso del Estado hacia la redistribución de los ingresos y la participación política de los ciudadanos. Dos características de esta evolución son especialmente dignas de ser anotadas. Primero, la orientación de la política cambió marcadamente algunas veces, especialmente entre regímenes dictatoriales y regímenes reformistas; el crecimiento de la participación del Estado en las ganancias de las corporaciones fue sorprendentemente constante. Las dictaduras, por ejemplo, no se manifestaron deseosas de renunciar a las fuentes de ingresos que heredaron. Segundo, hasta un punto sorprendente, la actitud conciliadora de gobiernos más moderados (y autoritarios) hacia las compañías hicieron posibles, sin proponérselo, o al menos viables, las embestidas más "agresivas" de los gobiernos reformistas que les sucedieron. De este modo, la política de "brazos abiertos" de Gómez antes de 1935 permitió un rápido crecimiento de las ganancias de las compañías a las cuales después pudieron serles aplicados impuestos por la moderada oligarquía que le sucedió; las concesiones de 1944-45 colocaron a las compañías en posición de ser afectadas por las radicales medidas de los reformadores de AD; y

el otorgamiento de concesiones de 1956-57 permitió una expansión de la industria sobre la cual la Junta de Gobierno y la administración Betancourt pudieron actuar. Un proceso similar ocurrió a nivel internacional. Las reformas venezolanas, primero en los años 40 y después en los últimos años de la década del 50 estimularon a otras naciones a tomar similar actitud, aunque después de pasado cierto tiempo. La mejoría en la posición negociadora del país resultante de estas acciones, benefició a gobiernos venezolanos posteriores, más que a los que iniciaron las reformas. El sistema del 50-50 y la deductibilidad de los "royalties" son buenos ejemplos de lo dicho.

Fragmentación política y autonomía de la política petrolera

Está claro que durante el período de gobiernos democráticos desde 1958 hasta ahora, la estrategia venezolana de experimentación afirmativa ha dependido extensamente de condiciones favorables políticas e institucionales. Como se ha visto, Betancourt comenzó en 1958 con vigoroso apoyo electoral y logró establecer un gobierno de coalición multipartidista. Su administración, con Pérez Alfonzo a la cabeza del Ministerio de Minas, estaba bien equipada para implementar una fuerte búsqueda de alternativas en la política petrolera, a pesar de tendencias internacionales desfavorables y de dificultades económicas nacionales que acrecentaban el significado de cualquier amenaza al flujo constante de los ingresos fiscales petroleros. Pérez Alfonzo mismo amplió su base política estableciendo una coalición bipartidista paralela, pero más comprensiva que la coalición gubernamental, en la administración de la política petrolera. Suplió los cargos de sus oficinas y delegaciones al extranjero con representantes de un frente político amplio y consultó sistemáticamente a grupos y personas, presumiblemente afectados, acerca de temas de su política. Estos pasos y su fuerte relación de trabajo con Betancourt, proveyeron a su Mi-

Escaneado con CamScanner

nisterio de una considerable autonomía en relación a áreas más políticamente cargadas de la política pública. Dada la dependencia de todos los sectores económicos de Venezuela de los ingresos petroleros, el grado de independencia de Pérez Alfonzo fue extraordinario.

Esta autonomía, sin embargo, se debilitó a medida que el gobierno se debilitó, el sistema de partidos se fragmentó, y las compañías extranjeras consolidaron una alianza con el sector privado venezolano. La política petrolera se ligó más y más a otros problemas, especialmente exigencias presupuestarias. El apoyo bipartidista se hizo más precario y la gama de posibilidades se redujo rápidamente. La declinación en los precios en el mercado mundial y las decisiones de las compañías sobre la producción contribuyeron en gran medida a ésto. El Gobierno tuvo que aparejar más y más su política petrolera a preocupaciones fiscales internas; y su agresiva búsqueda de grandes esquemas para controlar los sistemas nacional e internacional cedió el lugar a cautelosas medidas concebidas con la vista puesta en los resultados inmediatos. Esta tendencia culminó a fines de la administración Leoni cuando pareció que a causa de la fragmentación política e incertidumbre económica, la estrategia de la experimentación afirmativa había sido reemplazada por un esquema de relaciones conservadoras entre el Gobierno y las compañías que reflejaban un mejoramiento de la posición de las compañías en las negociaciones.

El ascenso de Caldera al poder y su decisión de gobernar solo, imprimió a la política petrolera un nuevo rasgo político. El manejo de los asuntos petroleros quedó aprisionado entre un gobierno débil, preocupado por los asuntos económicos y determinado a asegurar fondos para sus programas y un grupo legislativo decidido a imponer un punto de vista más vigoroso. Esta situación provenía de diversas circunstancias: la posibilidad inicial e inexperiencia administrativa del Gobierno de Caldera en asuntos petroleros; la presencia de varios dirigentes claves en la legislatura decidi-

dos a redirigir la política petrolera; y tendencias en el mercado internacional que debilitaban el poder de negociación de las compañías, con la suficiente rapidez como para permitir que los dirigentes más experimentados de AD presionaran hacia adelante más rápidamente que el cauteloso e inexperto gobierno. El resultado fueron oleadas sucesivas de ataques a las prerrogativas de las compañías promovidos por Caldera y sus asesores, que socavaron los programas más cautelosos y aceptados por las compañías.

Se produjo, a la luz de cualquier comparación, una situación anómala y peligrosa. Con la iniciativa y la implementtación divididas a la vez que estructuralmente, doctrinariamente, los sutiles beneficios de la experimentación afirmativa podían haberse perdido, para ser reemplazados por una confrontación burda (el Ejecutivo frente a la legislatura, el Gobierno frente a las compañías) con el fardo de las posturas nacionalistas a cuestas. A un grado considerable, esto es precisamente lo que comenzó a suceder, especialmente en 1968-70 Afortunadamente, sin embargo, los hechos no se fueron de mano, debido a una serie de razones.

Los sucesos internacionales se produjeron tan rápidamente que las compañías fueron incapaces de deteriorar los ingresos fiscales suficientemente como para forzar al Gobierno a ponerse de rodillas, ni pudieron reactivar su alianza con el sector privado venezolano. Más de una vez pareció que las compañías ganarían de mano, pero las iniciativas árabes y de la OPEP se produjeron. Además el mismo Caldera, ante la disyuntiva de sus inclinaciones acomodaticias y los ataques frontales de la oposición petrolera, se decidió por unirse a los atacantes, cautelosamente al principio, luego más vigorosamente a medida que comenzó a interpretar las acciones de las compañías como intentos de coerción. Hasta un grado considerable, Caldera en los hechos "reaprendió" las lecciones acerca del comportamiento de las compañías, que guiaban a los dirigentes de AD en sus ataques a las compañías y se unió a ellos, aunque nunca dentro de un cuadro doctrinario conser-

Escaneado con CamScanner

vacionista. La mejor evidencia del cambio de Caldera fue su consejo de despedida al presidente electo Carlos Andrés Pérez (de hecho, Pérez Alfonzo o Hernández Grisanti podían haber escrito el discurso). Finalmente la arrolladora victoria electoral de Carlos Andrés seguramente significa un regreso a una política petrolera más coherente y unificada.

Para resumir, los gobiernos democráticos venezolanos desde 1958 han mostrado una afinidad selectiva por estilos afirmativos y experimentales, en el manejo de la dependencia; pero las condiciones políticas internas y las tendencias del mercado mundial han jugado un importante papel al determinar la gama de posibles decisiones y el grado de éxito probable dentro de esa orientación. Por algún tiempo pareció que la política se había ido de las manos, como resultado de la fragmentación política, un estado particularmente peligroso de cosas al aproximarse el fin del sistema de concesiones. Sin embargo, los sucesos internacionales, el reaprendizaje por Caldera de las viejas lecciones y finalmente una polarización electoral inesperada en 1973, neutralizaron esta situación de peligro.

Las multinacionales y el proceso de una política

Hasta ahora hemos enfocado nuestra atención en el Estado venezolano y su política pública, pero es útil además considerar la estrategia de las compañías en las negociaciones y sus medidas de defensa. Para empezar, parecería que muchas generalizaciones comunes acerca del poder de las corporaciones y la habilidad de los inversionistas extranjeros para manipular los asuntos nacionales en lo que a Venezuela concierne, se salen del marco; no tanto por carecer de influencia, sino por la dificultad en aplicarla bajo condiciones de incertidumbre y cambios sociales y políticos muy rápidos. Aunque la capacidad empresarial de los petroleros manejando complejos problemas económicos puede considerarse enorme, y aunque ellos no muestran

falta de decisión o capacidad para intervenir directamente en asuntos internos de los países, su habilidad para coordinar su influencia es menor de lo que pudiera esperarse. De este modo, en Venezuela fueron capaces de obtener importantes beneficios a corto plazo en diversas ocasiones, pero a la larga les resultaron costosos. Las razones para que esto fuera así pueden ser diferentes en cada caso, pero la más satisfactoria explicación general estriba en la posición de las compañías como subsidiarias de mucho más complejas organizaciones, circunstancias que limita la estrategia que se puede aplicar dentro de determinado país.

Como hemos visto, los esfuerzos de las compañías para influir la acción pública puede tomar diversas formas. En nuestro caso, dos de las más importantes eran, primero, la manipulación de variables económicas, especialmente las ratas de producción e inversiones; y segundo, intervención directa en el proceso político nacional. Desde la perspectiva venezolana, desde luego, las dos eran inseparables.

Las compañías petroleras repetidamente usaron presiones económicas para forzar al Gobierno a moderar sus decisiones de controlarlas e imponerles nuevos impuestos. El objeto principal fue "enseñar" a los dirigentes de Venezuela y otros países los peligros de presionar demasiado, de exigir participación demasiado grande en los beneficios de la industria o de inmiscuirse exageradamente en los asuntos de las compañías. Y hasta cierto grado la industria logró constreñir varias administraciones venezolanas en esta forma, forzándolas a una moderación originada en la incertidumbre y en un sentido de vulnerabilidad a las decisiones de las corporaciones a nivel internacional.

Pero a largo plazo, lo que sucesivos gobiernos y dirigentes de la opinión pública aprendieron, fue una lección mucho más profunda: que no podía confiarse en las compañías y que su autonomía del control nacional debía por lo tanto terminar cuanto antes para el bien de la economía nacional en general. Pareció por un tiempo, con los precios internacionales bajos y la OPEP

Escaneado con CamScanner

en capacidad de hacer muy poco, que las compañías podían mantener a Venezuela bajo su control, blandiendo su maza económica. Para 1947, las implicaciones a largo plazo de esta actitud se hicieron dolorosamente evidentes. Las compañías habían obtenido unos cuantos beneficios, pero el precio pagado fue una intensificación de la desconfianza y la incertidumbre que impulsaron la muerte del sistema de concesiones.

Una relación similar de ganancias a corto plazo y pérdidas a la larga fue producida por la estrategia de las compañías en la intervención de los asuntos políticos nacionales. Después de 1958, las compañías se encontraron en una inconfortable relación con el Estado. En lugar de los contactos sociales directos, se hallaron ante un Gobierno hostil e independiente, decidido a reemplazarlas todas juntas. Aisladas de esta forma, buscaron y consolidaron una alianza con las élites económicas de Venezuela, ellas mismas aisladas e inseguras frente al Estado. Integradas como grupo clave dentro de Fedecámaras y libres de conducir campañas masivas de propaganda en una prensa simpatizante, las compañías parecían haberse adaptado al ambiente.

Pero cuando llegó el momento de activar la alianza durante la crisis de la Reforma Tributaria de 1966, las compañías se fueron de mano, abusaron de la confianza de sus aliados y dejaron el sector privado "colgando" a fin de ganar ventajas para ellas mismas. Este episodio produjo dos importantes cambios; primero, los venezolanos de todos los sectores comenzaron a resentirse del comportamiento de las corporaciones, especialmente de sus campañas a través de los medios de comunicación. Segundo —e igualmente importante— las élites económicas nacionales llegaron a la conclusión de que las compañías querían usarlas y que la comunidad de intereses entre ellas y el sector privado nacional, no era tan real como los portavoces de las compañías habían sugerido. Con el tiempo, esto condujo a muchos dirigentes de los sectores privados a considerar el peligro de una relación demasiado estrecha con las compañías petroleras; después de todo no era necesario caer junto con ellas. En todo esto, los petroleros no parecen haber tomado en cuenta la creciente evolución e independencia del sector privado venezolano que aparte del Estado, fue el grupo social que más cambió desde 1958. Las compañías no estaban ya entendiéndoselas con un grupo parroquial de familias ricas, sino con "imperios comerciales - industriales" de considerable complejidad.

Los beneficios a corto plazo obtenidos por las compañías durante este episodio de intervención y alianza fueron reales e importantes. Entre otras cosas las compañías habían neutralizado el esfuerzo del Gobierno para aplicarles el impuesto selectivo sobre el exceso en las ganancias, pero se habían aislado y habían contribuido a formar entre los venezolanos un consenso más amplio acerca de la necesidad de controlar sus actividades. El sector privado continuó voceando su preocupación por el deterioro de la industria petrolera; pero la discusión fue desviándose crecientemente de la protección necesaria a las compañías hacia la necesidad de un nuevo sistema que continuara dando estímulo importante al desarrollo de la economía. Cuando la más importante crisis se produjo en 1970, las multinacionales se encontraron de lo más solas.

Es interesante observar, cómo la prontitud con que el sector privado venezolano se liberó políticamente de los intereses de las corporaciones extranjeras, corre paralela a lo que ocurrió en Chile, según las observaciones de Theodore Moran. En ambos casos, la ira de las élites al sentirse llevando el peso de las medidas reformistas del Gobierno, mientras que corporaciones extranjeras, al parecer, obtenían trato preferencial, fue clave de la ruptura. Aunque los casos chilenos y venezolanos difieren en muchos aspectos, ambos demuestran el peligro de constituir un frente unido entre los poderes privados de Latinoamérica. Más aún, ambos ejemplos presagian la consolidación de mucho más concretas y restrictivas "reglas del Juego" para el comportamiento de inversionistas extranjeros en sus relaciones futuras con las élites económicas locales.[6]

Escaneado con CamScanner

Similares resultados pueden apreciarse en el caso de los intentos de las compañías para influir en el proceso electoral. En esto la evidencia de intervención directa no es tan clara, pero en ningún caso menos importante que la consolidación de alianzas fuera del ámbito de los partidos, ya que éstos al menos estaban desde un principio al tanto de los peligros de la asociación con las compañías. En todo caso, las compañías hicieron contribuciones económicas para algunas campañas electorales y no se tomaron mucho trabajo en ocultar sus preferencias, por Caldera en 1968 y por Carlos Andrés en 1973. Ambos candidatos ganaron; pero una vez en sus cargos, comenzaron a verse a sí mismos enfrentados a las compañías. En la medida en que los intereses petroleros influyeron en el curso de la política partidista, siendo su papel probablemente menor en los años anteriores a 1973, casi seguramente contribuyeron a la consolidación de un fuerte sistema bipartidista en Venezuela, puesto que su aporte financiero fortaleció primero a uno y después a otro de los principales contendores. De todos modos, no está claro que las corporaciones extranjeras derivan beneficios como resultados de sus acciones. En realidad, se vieron en un dilema respecto a esto: un partido débil, dividido, puede dar lugar a un gobierno débil de política nacionalista irresponsable y por otra parte, un gobierno fuerte pudiera estar en mejores condiciones de proteger los intereses nacionales frente a las corporaciones.

En abstracto, es fácil imaginarse una estrategia completamente diferente para las compañías; una que enfatizara la cooperación y buen comportamiento ciudadano de parte de las corporaciones. Entre otras cosas las compañías podían haber ofrecido coordinar sus decisiones a largo plazo con planificadores gubernamentales, ayudar a formar un amplio fondo de protección anticíclica, ayudar a los representantes venezolanos a ganar un trato preferencial hemisférico en el mercado norteamericano, tomar la iniciativa de devolver al Gobierno las concesiones y establecer un nuevo

sistema de suficiente participación en la propiedad de la industria y la información para neutralizar la incertidumbre y la desconfianza que envenenaban el sistema existente. La simple enumeración de estas acciones posibles —y la lista pudiera ser interminable— muestra claramente la incompatibilidad entre ellas y la naturaleza y los objetivos de las grandes corporaciones multinacionales. La política de represalias de los últimos años de la década del 60 provee de un buen ejemplo: información disponible muestra que ésta fue dirigida tanto o más contra países del Medio Oriente y otros lugares como Indonesia, que contra Venezuela. El hecho es que buena parte del comportamiento de las compañías estaba y está basado en consideraciones estratégicas más amplias, comprendiendo muchos países con intereses nacionales en conflicto. Las ventajas obtenidas en Venezuela mediante un buen comportamiento ciudadano y un interés menos acentuado en las ganancias pudiera muy bien haber significado para las compañías grandes pérdidas generales, así como la extensión de pérdidas en su libertad de acción en otros lugares. La incompatibilidad de lo nacional y el insaciable impulso por beneficios y control impuso inevitables restricciones a las compañías con sus negociaciones con los gobiernos de Venezuela.

Petróleo y desarrollo político

Una de las dolorosas ironías de Latinoamérica es que, a pesar de un fuerte compromiso con los ideales democráticos, los gobiernos civiles rara vez han sido capaces de consolidar suficiente poder y recursos con que legitimar firmemente las instituciones democráticas. En cambio, los países de la región han mostrado una creciente afinidad por gobiernos totalitarios de alguna clase para aliviar las tensiones, conflictos y aparente incompetencia de la controversia política.[7] En este esquema de tensiones entre democracia y gobiernos autoritarios, Venezuela tiene algunas ventajas importantes originadas por el petróleo. Una de estas es la acelera-

Escaneado con CamScanner

ción de la ruptura de la economía agraria y la estructura social tradicionales, que ha liberado a Venezuela de lo que de otro modo habría sido una herencia más rígida y limitadora. Además, los ingresos petroleros permitieron una desusadamente rápida expansión del Estado y al mismo tiempo acrecentaron su independencia de las élites, tanto la tradicional como la de más reciente aparición.

Pero Venezuela tenía otra ventaja más sutil. Los gobiernos democráticos de Venezuela han operado la mayoría de las veces bajo condiciones de reducida escasez y rápida expansión de las oportunidades. En particular el ingreso fiscal petrolero se ha expandido a una rata doble que la economía general, como un todo. Esto ha sido muy importante al facilitar la institucionalización de formas conciliadoras para resolver los conflictos.[8] Comparada con la mayoría de las naciones en desarrollo, Venezuela con sus ingresos fiscales creciendo a una rata promedio del orden del 7 por ciento desde 1958, ha sido capaz de satisfacer las exigencias y proveer para más programas exigiendo a la vez menos sacrificios a sus ciudadanos.

Más específicamente, los ingresos petroleros han permitido a los dirigentes políticos desde 1958 seguir una estrategia de desarrollo característica, inalcanzable para sociedades carentes de recursos de esta clase y magnitud.

En pocas palabras, han ido hacia adelante con un programa de expansión de la economía dirigida por el Estado, acrecentando los ingresos y el poder administrativo y político de la clase media; pero lo han hecho sin amenazar directamente los intereses de las élites establecidas, sino yendo parejas a éstas en la construcción de una Venezuela moderna. Generosa protección para sustituir las importaciones, política fiscal y monetaria favorable, especialmente la ausencia de pesados impuestos a los ingresos y la extremada cautela del Gobierno en la política económica extranjera, especialmente hacia empresas de integración económica, han hecho relativamente confortable la existencia del sec-

tor privado nacional. Entretanto, el Gobierno se ha concentrado en el desarrollo de la infraestructura, la reforma educacional, la reforma agraria, la expansión burocrática y la creación de industrias del Estado orientadas a la exportación. Aunque una estrategia de desarrollo en dos vías de este tipo puede causar importantes problemas a largo plazo es altamente efectiva como un método de reducir los conflictos sociales e institucionalizar los métodos democráticos.

Vale la pena señalar que el Gobierno pudiera haber ido mucho más lejos en este doble enfoque si no hubiera, en pos de otros objetivos, escogido negociar tan intensamente con las compañías. Independencia y control, conservación internacional y rápida nacionalización de la industria, conllevan un sacrificio potencial de ingresos a corto plazo. Tales situaciones son inherentes en la elección de los objetivos de una política. De sus acciones puede deducirse que los gobiernos de Leoni y Caldera no estaban dispuestos a sacrificar los ingresos petroleros en su totalidad, ni siquiera a reducirlos por un tiempo largo. Al final, no tuvieron que hacerlo.

Nadie que conozca a Venezuela bien, podría afirmar que los procedimientos democráticos han sido firmemente establecidos en su cultura política o que están a salvo de la tradición autoritaria del país. Pero es incuestionable que la democracia se fortalece, en contraste agudo con las tendencias generales del hemisferio; y poca duda puede haber de que los ingresos petroleros han contribuido a ese proceso.

La Política de saturación fiscal

Aunque una relativa abundancia y un creciente ingreso fiscal pueden alentar la política democrática, pueden también formar hábitos y hacer a una sociedad muy vulnerable, en caso de tener que hacer frente a períodos de escasez. Infortunadamente, esto es lo que parece haber ocurrido en Venezuela; es decir que la sociedad y sus componentes se han acostumbrado a una contínua expansión de las oportunidades y de los re-

Escaneado con CamScanner

cursos. Esto no tiene nada de sorprendente en vista del crecimiento que ha tenido lugar en las últimas cuatro décadas, pero ha significado que los breves períodos de relativamente lenta expansión o de contracción hayan sido difíciles. La primera parte de la administración Betancourt, notablemente el lapso fiscal desde 1961 a 1963, cuando el gasto público más bien declinó, es un caso ilustrativo. Los gobiernos subsiguientes, con un apoyo legislativo más débil, han mostrado poca inclinación a repetir esta experiencia, prefiriendo operar con presupuestos deficitarios y créditos extranjeros para mantener el ritmo de la expansión fiscal. Esta dependencia, desde luego, afectó la política petrolera. Durante la crisis de la reforma tributaria de 1966-67 y 1970 se observa una creciente inclinación de parte de los gobiernos a apelar a la imposición de nuevos impuestos (o aumento de los existentes) a la industria petrolera al encontrar problemas tratando de obtener mayores contribuciones de otros sectores, aunque éstos soportaran una carga impositiva, relativamente muy liviana. Esta tendencia aumentó como producto de la fragmentación política por razones muy comprensibles. Un gobierno débil encontraba más fácil atacar las compañías extranjeras que enfrentar una alianza de los partidos de oposición y las élites económicas. Obviamente, esta es una política arriesgada; y Caldera en particular, fue afortunado de que su afán por más ingresos corriera paralelo a los deseos de la oposición y de sus estrategas petroleros de incrementar la participación del Gobierno en los beneficios de la industria.

Un problema estrechamente ligado a esta política de saturación fiscal pero a la larga más serio, es que ésta, combinada con una estrategia de desarrollo fundamentada en evitar a la vez la redistribución de los ingresos y la reestructuración directa de las actividades económicas, ha llevado (y pudiera seguir haciéndolo), al fracaso de la estrategia a largo plazo de "sembrar el petróleo". Esto toca directamente al punto clave de lo que ha sido por décadas el objetivo reconocido de

la política pública venezolana. El problema en ésto es que la eficiencia, la auto confianza y una capacidad exportadora basada en una verdadera competitividad de productos no petroleros, deben resultar de drásticas decisiones sobre la economía y la estructura de la producción; y el Gobierno ha estado poco dispuesto a tomarlas en tanto que pudiera ganar tiempo gracias al ingreso petrolero.

La continuada dependencia del petróleo y la falta concomitante de independencia en otros sectores de la economía ha sido una creciente preocupación para muchos venezolanos; y sus temores se han intensificado por el enorme torbellino de ingresos que se vislumbra. Aunque es difícil hallar índices satisfactorios, el conjunto de la evidencia disponible indica que estos temores son plenamente justificados. El papel del petróleo en los presupuestos y en la economía general ha seguido siendo demasiado grande y la actividad económica no petrolera se ha mantenido ineficiente a la vez que predispuesta a una actividad sostenida por inyecciones de capital proveniente del Estado. Los ingresos per cápita originados en la industria petrolera, como porcentaje del ingreso fiscal per cápita, se han mantenido marcadamente constantes en la última década (véase tabla 14). Esto es además cierto, del más importante índice que significa el porcentaje del ingreso fiscal debido a impuestos petroleros en relación a los ingresos generales del impuesto sobre la renta.

La misma conclusión es válida para la economía como un todo, en la cual el porcentaje de la contribución del sector petrolero al producto nacional bruto de Venezuela se ha mantenido muy grande y constante por muchos años (véase tabla 16). Ciertamente, tanto la actividad económica no petrolera como la porción del presupuesto derivadas de fuentes no petroleras han crecido, pero hay poca evidencia de que hayan hecho al país más autosuficiente de lo que era hace diez o, siquiera veinte años. En efecto en 1972, antes de la crisis de alza del precio, el petróleo alcanzaba la misma proporción en las exportaciones que en 1935,

Escaneado con CamScanner

1945, 1955 y 1965 (véase apéndice tabla B).

La impresión que dan estas cifras es confirmada por recientes estudios del proceso general del desarrollo económico venezolano, que señala las mismas poco placenteras conclusiones, a pesar de su posición ventajosa en el intercambio internacional y su relativa abundancia de capitales, Venezuela no ha sido capaz de usar los valores retenidos del petróleo para cimentar una base sólida, agrícola e industrial, para un progreso económico independiente del petróleo.[9] Cualquier crecimiento ocurrido en Venezuela en sectores no petroleros ha tenido lugar protegido por rígidas barreras dirigidas a la sustitución de importaciones y los empresarios venezolanos se han mantenido ineficientes económicamente, demostrando poca propensión a generar una capacidad exportadora para el país, aunque tal capacidad es esencial en vista del limitado campo de expansión en el mercado nacional. A medida que las más provechosas posibilidades en la economía doméstica han sido aprovechadas, la industria manufacturera se ha concentrado crecientemente en servicios y mercancías suntuarias. Los incrementos planificados en las actividades orientadas a la exportación son fundados principalmente en empresas en gran escala del Estado, manejando recursos de extracción y procesamiento.[10] En suma, este esquema económico no promete sostener la expansión o transformación por sí mismo en ausencia de contínuos estímulos fiscales. El pobre comportamiento de la economía durante la crisis de los años 60 lo ilustra muy claramente.

Igualmente perturbadora y atribuible también a la estrategia de desarrollo adoptada por el Gobierno, es la persistencia de una distribución desigual de los beneficios originados por el petróleo. Hay suficiente evidencia de que el esquema general de la distribución de los ingresos en Venezuela ha permanecido con escasos cambios, como en 1957.[11] Durante este lapso, los venezolanos se han hecho más ricos en relación a otros latinoamericanos. En 1970, el 40 por ciento de las familias venezolanas recibían un ingreso promedio de

1.035 bolívares mensuales y más de 30 por ciento recibían 1.675 o más [12], pero este bienestar ha provenido de un crecimiento general del total, no de una mejor distribución de los ingresos disponibles. Dicho esto, sin embargo, debiera agregarse que Venezuela es una sociedad con menor concentración de riqueza en las capas más altas, y una clase media más rica que la de otros países latinoamericanos para los cuales haya datos disponibles (por ejemplo Argentina, Brasil, Colombia, Méjico, Panamá, El Salvador y Costa Rica). Los grupos de más altos ingresos (el 10 por ciento de la población perciben menos (41 por ciento), los grupos que siguen (el 60 por ciento), perciben más (alrededor del 53 por ciento), que en el caso de los otros países. Lo trágico de esto es que el ascenso de la clase media se ha producido a expensas de los más pobres; el 30 por ciento de la sociedad venezolana, que reciben una porción menor de los ingresos disponibles que los grupos más pobres de los países mencionados.[13]

Juntando las piezas, se puede ver la convergencia de la política petrolera, la política general y la estrategia de desarrollo. Juntas revelan características definidas; experimentación afirmativa, saturación fiscal, una novel democracia y una política económica poco riesgosa y poco amenazante. Todas estas características se entremezclan y se relacionan entre sí y con el esquema general del desarrollo nacional.

Prospectos

En 1974, Venezuela se encuentra en el umbral de lo que parece, gracias al petróleo, un futuro increíblemente brillante y próspero. Todo señala la continuación de condiciones favorables del mercado y los pronósticos acerca de los ingresos fiscales dan vértigo. Las tablas 17 y 18 presentan tres alternativas futuras basadas en una variedad de presunciones optimistas sobre precios y niveles de producción hasta el año 1977. Como éstas lo indican, Venezuela puede esperar un di-

Escaneado con CamScanner

luvio de ingresos, igual en 1974 a tres veces el presupuesto total de 1972. Asumiendo que las condiciones sean favorables y no haya interrupciones en la producción, el Gobierno puede recibir en los próximos cinco años unos 30 o 40 billones de dólares, una suma mayor que todo el ingreso petrolero desde que comenzó la explotación del petróleo en Venezuela. Para los dirigentes de los dos partidos mayoritarios, acostumbrados a períodos anuales de tensión y ansiedad acerca de cómo financiar el crecimiento del presupuesto del siguiente año, este es un extraordinario prospecto. Pero ello significa mucho más que liberarse de esos procesos anuales; significa, además, una nueva libertad para elaborar programas y manejar la economía. Para el tiempo en que esto era escrito (1974) el nuevo Gobierno de AD hablaba de unificar los procesos de planificación y de cálculo del presupuesto en la Oficina Ejecutiva de Cordiplan, creando de este modo un cuerpo coordinador y supervisor para vigilar nuevos programas y planes a largo plazo. También está en consideración —tres décadas después de que Pérez Alfonzo lo sugirió por primera vez— un fondo especial de reserva de los ingresos petroleros, a fin de aislar la economía de cambios inesperados en el mercado mundial.

Lo más importante es que esta nueva bonanza significa que Venezuela pudiera rápidamente terminar con el sistema de concesiones y evitar muchos de los problemas asociados con su degeneración. Y puede hacerlo con un mínimo de esfuerzo y conflictos, pagando a las compañías generosas sumas para inducirlas a cooperar con el Gobierno después de la nacionalización. Carlos Andrés no sorprendió a nadie cuando comprometió al país a posesionarse rápidamente de la industria en su discurso inaugural. Las cuestiones pertinentes son: ¿Cuán pronto? ¿Con qué indemnización? ¿Bajo qué arreglos legales? Sin que haya sorpresas a nivel internacional, la ejecución de la nacionalización con una pronta, justa y adecuada compensación, quizás más que adecuada, parece segura para 1975 o 1976. Y junto

con estos nuevos ingresos, la consolidación del sistema de partidos del país seguramente apunta hacia una moderación de la política gubernamental, hacia una mucho más cautelosa y cooperativa orientación.

A la vez que un brillante futuro Venezuela se enfrenta, sin embargo, a un número de problemas actuales y potenciales que hacen peligrosa la complacencia. Para empezar, el mercado mundial petrolero es todavía incontrolable e impredecible. El alto nivel de precios de la actualidad es mantenido por una base tributaria que probablemente dure por muchos años. Y parece poco probable que la demanda mundial de petróleo vaya a disminuir hasta el punto en que pudiera afectar a Venezuela; pero con precios tan altos como los de 1974 (de 9 a 10 US dólares como precio efectivo y 11,65 US dólares como precio de referencia) muchos expertos temen un atragantamiento petrolero bastante serio dentro de unos tres o cuatro años. Tal circunstancia podría debilitar la unidad de la OPEP y conducir a ventas ruinosas de petróleo a bajos precios. La nacionalización de las compañías, en marcha dentro de los países de la OPEP, pudiera aumentar en lugar de disminuir tal posibilidad. Las posibilidades de un conflicto sobre precios es muy real, como puede verse por la serie de intentos de acuerdo sobre una fórmula de prorrateo de la producción. Arabia Saudita está ya presionando por una baja en los precios a un punto en que fuera imposible llevar al mercado mundial grandes cantidades de petróleo muy caro ni convertir en provechoso el uso de fuentes de energía mucho más costosas y contaminantes como la energía atómica o los esquistos bituminosos. En contraste, Irán y otros miembros de la OPEP con menores reservas y mayor población están urgiendo por precios más altos.

Venezuela cae dentro de estos extremos. Es un "viejo" país productor con respecto a sus reservas de petróleo regular y el fin de su producción de este tipo de petróleo no está demasiado lejano, probablemente a 20 o 25 años de distancia, dependiendo de cuán rápidamente declinen las ratas de producción. Las apre-

Escaneado con CamScanner

ciaciones de las compañías indican 11,4 años a las ratas presentes de producción (véase Tabla 10). En todo caso, las reservas comprobadas cambian con los precios y técnicas de recuperación "secundarias" y "terciarias" pueden aumentar la recuperabilidad del petróleo en forma sustancial. Estimaciones conocidas de la presencia geológica de nuevo petróleo en Venezuela varían entre 16 y 50 billones de barriles (b), pero es ciertamente posible que nuevos descubrimientos sean hechos. Las zonas más promisoras están más allá de la costa en el golfo de Venezuela y en la plataforma continental.[14] Sin embargo, para mantener su producción, Venezuela tiene que seguir adelante rápidamente con las operaciones de exploración y perforación, puesto que las compañías privadas han hecho poco en este sentido durante los años recientes. En efecto, muchos expertos opinan que la producción venezolana decaerá en los primeros años de la década del 80 debido al atraso de 5 a 8 años en poner en actividad nuevas fuentes de producción de petróleo regular. Si los precios se mantienen alrededor de los niveles actuales, no hay motivos de alarma. De hecho, el Gobierno de Venezuela pudiera seguir las indicaciones de Pérez Alfonzo y reducir sustancialmente las ratas de producción. Las predicciones acerca de las tendencias de los precios tendrán un importante papel en una decisión de esta naturaleza, puesto que precios en baja reducirían el valor del petróleo mantenido en las reservas.

A plazos más largos, Venezuela tendrá que contar —a mediados de la década de 1980— más y más en su propia alternativa de energía, los calculados 700 billones de barriles de petróleo pesado que permanecen en la región del Orinoco. En esto los precios son de importancia central. Un alto precio es necesario para hacer posible la producción; y un precio mucho más alto es necesario para aportar al Estado un ingreso importante sobre los costos, que pudieran aproximarse a algo así como 5,00 o 7,00 US dólares por barril. Aunque Venezuela, a corto plazo, a duras penas dejará de obtener enormes beneficios, el problema de la

unidad de la OPEP y la habilidad de esa organización para acordar una fórmula de prorrateo se mantiene como un tema de la mayor importancia.

La posición de Venezuela en el mercado norteamericano es también susceptible de ser causa de problemas. Los observadores familiarizados con la historia de la política petrolera de los Estados Unidos no pueden sentirse del todo seguros. Es difícil predecir hasta qué grado el público de USA aceptará privaciones en nombre de la seguridad nacional, y Venezuela pudiera encontrarse de nuevo excluida, en lugar de incluida como socio, del control del mercado regional. Y si los Estados Unidos decidieran de nuevo limitar las importaciones, los controles resultantes podrían ser tan irracionales e inmutables como los del sistema de cuota obligatoria del pasado.

Internamente, Venezuela se enfrenta a un reto de naturaleza completamente diferente en el manejo de la industria petrolera. La transición de la situación de negociaciones y conflicto a la de regulación y control requerirá nuevas capacidades y colocará nuevas presiones sobre los dirigentes. La estrategia de experimentación afirmativa conlleva una orientación completamente diferente de la que se requerirá si el Estado asume la responsabilidad administrativa directa de la industria. Afortunadamente, la reciente consolidación del sistema partidista permitirá al Ejecutivo reafirmarse y reestablecer un control unificado de la política petrolera. El cambio en sí mismo será especialmente crítico, puesto que ocurrirá después de tan sólo superficiales estudios y preparación. Y el Gobierno tendrá que depender grandemente de los técnicos venezolanos, actualmente trabajando para las compañías extranjeras, entre los cuales algunos tienen una actitud altamente crítica frente al Estado.

La falta de personal técnico y administrativo entrenado, obligará seguramente al Gobierno a dirigirse a las compañías petroleras en busca de asistencia para la exploración, producción, mercadeo y distribución. Es en este sentido, que la decisión de Venezuela de pose-

Escaneado con CamScanner

sionarse de la industria petrolera puede aportar una nueva fuente de poder en las negociaciones a las compañías. Definir su papel, así como las funciones administrativas reales del Estado, será técnicamente difícil y políticamente controversial. Muchas alternativas están abiertas, desde las compañías mixtas a nuevos tipos de contratos de servicio y nuevos tipos de contratos específicos con la CVP. Pérez Alfonzo, pudiera señalarse, se opone a toda ingerencia del capital privado, extranjero o nacional, en la industria; y su juicio, como de costumbre, es posible que juegue un importante papel en las futuras decisiones.

Finalmente, desde luego, el arreglo tendrá que ser uno que sitúe una participación en control en las decisiones de mercadeo, así como un acceso directo y amplio a la información acerca de la industria. Los problemas de manejo serán naturalmente, inmensos. Para USA equivaldría a que el Gobierno tomara a su cargo las 200 mayores corporaciones del país. Y el control de la burocracia nacional del petróleo puede resultar tan formidable, aunque en diferentes formas, como entendérselas con corporaciones multinacionales.

Para finalizar, aunque su futuro luce brillante, especialmente en comparación con el de otras naciones en vías de desarrollo, Venezuela se enfrenta nada menos que al más difícil y desafiante período de la historia de su política petrolera. El sistema petrolero internacional se mantiene inestable, nuevas reservas deben ser descubiertas y puestas en producción, y la transición administrativa a la regulación y manejo de la industria va a presentar, con toda seguridad, serios problemas. Más aún, la tentación de quedarse atrás, de posponer la siembra del petróleo y la redistribución de sus beneficios entre los menos afortunados, continuará siendo fuerte. Es claro que queda mucho por hacer.

a) Adalberto Pinelo diagnostica este problema en casi los mismos términos en su estudio de la International Petroleum Corporation en Perú (pág. 155). "El hecho era que el Gobierno peruano no tenía la experiencia necesaria para

tratar con una organización tan complicada como la International Petroleum Corporation".

b) Debido a la inseguridad de los datos disponibles, ha habido una tendencia marcada en las estimaciones a variar de acuerdo a las necesidades de los analistas que las elaboran. De este modo, las estimaciones de las compañías tienden a ser conservadoras, en tanto que las del Gobierno son más liberales. Las compañías, naturalmente, están interesadas en cifras que provean una base segura para el cálculo de beneficios futuros y señalan, además, la necesidad de aumentar las reservas comprobadas, mediante capital privado adicional. El Gobierno, en contraste, preferiría neutralizar las críticas de la oposición a su manejo de los asuntos petroleros, y se inclina por lo tanto a un cuadro más risueño.

Escaneado con CamScanner

NOTAS

1. Un ejemplo de esta actitud es Vallenilla *Auge, Declinación y Porvenir del Petróleo Venezolano pág.* 294-314.
2. Lindblom, *The Science of Muddling Through* Public Administration Review 19, 1965) pág. 79-88 y *The Intelligence of Democracy* Decisión-Making Trough Mutual Adjustment (New York, Free Press, 1965); Hirschman *Journeys Toward Progress.*
3. Hirschman, *Development Projects* capítulo 1°.
4. Leff *Economic Policymaking in Brazil* (New York, Wiley, 1968).
5. Véase Wolfgang Stolper and Wilfred Malenbaum "Political Ideology and Economic Progress" World Politics 12 (Abril 1960) pág. 413-21.
6. Moran, *The Alliance for Progress*. Tendencias similares existían en la relación entre las élites nacionales y extranjeras ante la International Petroleum Company en Perú. Véase Pinelo *The Multinational Corporation* Conclusión.
7. Véase Schmitter, *Paths to Political Development in Latin América.*
8. Para una apreciación del grado de institucionalización de tales esquemas en Venezuela, véase Levine: *Conflict and Political Change in Venezuela.*
9. El más importante es el estudio hecho por una misión de las Naciones Unidas a fines del otoño de 1971. Fue preparada por Cordiplan bajo la dirección de Meir Merhav. Una vez completo, su circulación fue restringida por el gobierno. Véase Merhav *Posibilidades de Exportación.* Es útil además un artículo de William Harris *The Impact of the Petroleum Industry on the Pattern of Venezuelan Economic Development* Mikesell pág. 129-57.
10. Véase Merhav, *Posibilidades de Exportación* .
11. Esta conclusión se basa en un examen de cuatro estudios sobre la distribución de los ingresos en Venezuela en los años 1957, 1962, 1968 y 1970. Ellos son: Shoup, pág. 37; William R. Vline, *Potencial Effects of Income Distribution on Economic Growth: Latin America Cases* (New York, Praeger, 1972) págs. 107-8 y 208; United Nations Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America, 1968* (New York, 1970) pág. 13; Mariluz Bascones e Hilda Herrera, *Análisis de un Proceso de Toma de Decisiones: Aumento de la Tributación y Distribución del Ingreso* (Tésis inédita, Instituto de Estudios Superiores de Administración, 1973) gráficas 2 y 3, entre págs. 7 y 8. El último estudio usa las categorías sugeridas por el estudio de las Naciones Unidas y usa los datos sobre ingresos suministrados por el *Informe del Banco Central de Venezuela* Una fuente adicional, Taylor, Hudson y otros pág. 263, llega a una conclusión compatible con las sugeridas por los estudios antes mencionados.
12. Véase Bascones y Herrera, *Análisis...*
13. Naciones Unidas pág. 13.
14. Para algunas estimaciones, véase Martínez, *Recursos de Hidrocarburos en Venezuela* pág. 75-80; Alirio Parra, *La Demanda Mundial* pág. 12; *Venezuela* (13) varios años; *Venezuela* (13) Plan de la Nación: 1965-68 pág. 188.

Escaneado con CamScanner

BIBLIOGRAFIA

Acción y Reacción: Compilación Hemerográfica. Tema: El Petróleo Venezolano. Caracas: Asociación Pro-Venezuela, 1973.

Acedo de Sucre, María de Lourdes y Carmen Margarita Nones Mendoza. *La Generación venezolana de 1928: Estudio de una Elite Política.* Caracas, Ariel: 1967.

Acosta Hermoso, Eduardo. *Análisis Histórico de la OPEP.* 2 vols. Caracas: Editorial Arte, 1969-70.

——*La Comisión Económica de la OPEP.* Caracas: Editorial Arte. 1971.

——*Este Petróleo es Venezolano.* Caracas: Editorial Arte, 1964.

Fundamentos de Una Política Petrolera Racional para Venezuela. Mérida; Universidad de los Andes, 1967.

——"La Organización de Países Exportadores de Petróleo," *La Esfera* (Caracas), 14. iii. 62.

——*The Venezuelan Coordinating Commission for the Conservation and Commerce of Hydrocarbons.* Ponencia presentada al Third Arab Petroleum Congress, Alexandria, 16-22 x 61 (mimeo).

Adelman, M. A. *The World Petroleum Market.* Baltimore: Johns Hopkins Press, 1972.

Akins, James. "The Oil Crisis: This Time the Wolf is Here", *Foreign Affairs* 51, Nº 3 (spring 1973): 462-90.

Alexander, Robert J. *The Venezuelan Democratic Revolution.* New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1964.

Anderson, Charles W. *Politics and Economic Policy in Latin Americas Governing Restless Nations.* Princeton, N.J.: Van Nostrand, 1967.

Balestrini C., César. *La Industria Petrolera en América Latina.* Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1971.

——"Las Restricciones Petroleras en los Estados Unidos", *Economía y Ciencias Sociales 7* (Enero-Marzo 1965): 10-25.

Baloyra, Enrique A. "Oil Policies and Budgets in Venezuela, 1938-1968", *Latin American Reseach Review 9,* Nº 2 (summer 1974): 28-72.

Betancourt, Rómulo. *Diálogo con el país,* Caracas: Imprenta Nacional, 1963.

——*Posición y Doctrina: Conferencias y Discursos.* Caracas: Editorial Cordillera, 1959.

Escaneado con CamScanner

——*Problemas Venezolanos*. Santiago: n.p., 1940.
——*Rómulo Betancourt: Pensamiento y Acción*. México: V. de Silva, 1951.
——*Venezuela: Política y Petróleo*, 2a. ed. Caracas: Editorial Senderos, 1969.
Blank, David E. *Planning and Political Development in Venezuela*. Unpubl. Disertación, Columbia University, 1969.
——*Politics in Venezuela*. Boston: Little, Brown, 1973.
——ed. *Venezuela Election Factbook*. Washington, D.C.: Institute for Comparative Study of Political Systems, 1968.
Boletín Informativo. Caracas: Cámara de la Industria del Petróleo, anual.
Bonilla, Frank y José A. Silva Michelena, eds. *A Strategy for Research on Social Policy, I: Studying the Venezuelan Polity*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1967.
Brito Figueroa, Federico. *Ensayos de Historia Social Venezolana*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1962.
Brown, Lester R. *The Interdependence of Nations*. New York: Foreign Policy Assoc., 1972.
Burggraaff, Winfield J. *The Venezuelan Armed Forces in Politics, 1915-1959*. Columbia, Mo.: University of Missouri Press, 1972.
Cardoso, Fernando Enrique. "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications," en Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven, Conn.: Yale Univ. Press, 1973.
Carrillo Batalla, Tomás Enrique. *Política Fiscal*. Caracas: Ediciones Distrito Federal, 1968.
Chilcote, Ronald H. "A Critical Synthesis of the Dependency Literature," *Latin American Perspectives* 1, Nº 1 (spring 1974): 4-29.
Clark, Colin. *National Income and Outlay*. London: Macmillan, 1937.
Clark, Robert P., Jr. *Fedecámaras en el Proceso de la Formulación de Política en Venezuela*. Caracas; Centro de Investigaciones Administrativas y Sociales de la Comisión de Administración Pública, 1966.
——"The LAFTA Debate in Venezuela: A Test-Case in Consensus-Building." Tesis inédita, Johns Hopkins School of Advanced International Studies, 1966.
Cockcroft, James D., A. G. Frank, and Dale L. Johnson. *Dependence and Underdevelopment: Latin America's Political Economy*. Garden City, N.Y.: Anchor, 1972.
Cohen, Benjamin J. *The Question of Imperialism: The Political Economy of Dominance and Dependence*. New York: Basic Books, 1973.
Creole Petroleum Corporation Report. *Data on Petroleum and Economy of Venezuela*. Caracas: Creole Petroleum Corp. anual.
Davenport, E. H., and H. Russell Cooke. *The Oil Trusts and Anglo-American Relations*. New York: Macmillan, 1924.
Denny, Ludwell. *We Fight for Oil*. New York: Knopf, 1928.
Dos Santos, Theotonio. "The Structure of Dependence," *American Economic Review, Papers and Proceedings* 60 (May 1970): 231-36.
Engler, Robert. *The Politics of Oil: A Study of Private Power and Democratic Directions*. New York: Macmillan, 1961.
Fedecámaras (Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción). *Actuaciones del Directorio*. Caracas. Publicación anual.
——*Aspectos Fundamentales de la Doctrina Económica de Fedecámaras*. Caracas, 1973.
——*La Industria Petrolera Venezolana en la Década del 60: Situación Actual y Perpectivas*. Maracay, 1970.
——*Las Principales Actuaciones, 1961-62*. Presentado ante la 18a. Asamblea Anual de Mérida, 1962.
Feinstein, Otto. "Foreign Investiment and the Development of Venezuela." Tesis inédita, University of Chicago, 1965.
Fisher, Luis *Oil Imperialism*. New York: International, 1926.
Foro Presupuesto Nacional y Finanzas Públicas. Caracas: Asociación Venezolana de Ejecutivos, 1971.
Frank, Helmut J. *Crude Oil Prices in the Middle East: A Study in Oligopolistic Price Behavior*. New York: Praeger, 1966.
Fuad, Kim. "The Haunting Prospect of Permanent Penalties," *Business Venezuela*, Jan.-Feb. 1973: 15-18.
——"Oil Penalties: Damned if You Do, Damned if You Don't," *Business Venezuela* 18 (1972): 9-14.
Gilmore, Robert L. *Caudillism and Militarism in Venezuela, 1810-1910*. Athens, O.: Ohio University Press, 1964.
Gómez, Henry, e Ignacio Olcoz. "The Venezuelan Petroleum Industry: A Case Study in Economic Innovation and Adaptation". Ponencia presentada a la National Fall Conference of

Escaneado con CamScanner

the American Marketing Association, Bloomington, Ind., Sept. 1966 (mimeo).
Harris, William G. "The Impact of the Petroleum Export Industry on the Pattern of Venezuelan Economic Development." Tesis inédita, University of Oregon, 1967.
Hartshorn, J. E. *Politics and World Oil Economics*. New York: Praeger, 1962.
——*Oil Companies and Governments*. New York: Praeger, 1968.
Hirschman, Albert O. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1971.
——*Development Projects Observed*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1968.
——*Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy Making in Latin America*. New York: Twentieth Century Fund, 1963.
——*National Power and the Structure of Foreign Trade*. Los Angeles: University of California Press, 1945.
Hirst, David. *Oil and Public Opinion in the Middle East*. New York: Praeger, 1966.
Huntington. Samuel P. "Transnational Organizations in World Politics," *World Politics* 25, Nº 3 (Apr. 1973): 333-69.
Iklé, Fred. *How Nations Negotiate*. New York: Harper & Row, 1964.
Issawi, Charles y Muhammed Yaganeh. *The Economics of Middle Eastern Oil*. New York: Praeger, 1962.
Keohane, Robert O., y Joseph S. Nye, Jr.,eds *Transnational Relations and World Politics*. Special issue of *International Organization* 25, Nº 3 (summer 1971).
Kindleberger, Charles, ed. *The International Corporation*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1970.
Labouisse, Henry R., et al. *The Economic Development of Venezuela*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1961.
Lee, Robert D., Jr., y Ronald W. Johnson. *Public Budgeting Systems*. Baltimore: University Park, 1973.
Lenczowski, George. *Oil and State in the Middle East*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1960.
Levin, Jonathan. *The Export Economies: Their Pattern fo Development in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960.

Levine, Daniel H. *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1973.
Levy, Fred D. *Economic Planning in Venezuela*. New York: Praeger, 1968.
Levy, Walter J. "Oil Power," *Foreign Affairs* 49, Nº 4 (July 1971): 652-69.
Lieuwen, Edwin. *Petroleum in Venezuela: A History*. Berkeley: University of California Press, 1954.
Lituak, Isaiah A., and Christopher J. Maule. *Foreign Investment: The Experience of Host Countries*. New York: Praeger, 1970.
López Contreras, Eleazar. *Proceso Político-Social, 1928-1936*, 2a. ed. Caracas: Editorial Ancora, 1955.
Luzardo, Rudolfo. *Notas Histórico-Económicas, 1928-63*. Caracas: Editorial Sucre, 1963.
Magallanes, Manuel Vicente. *Partidos Políticos Venezolanos*. Caracas: Tipografía Vargas, 1960.
Malave Mata, Héctor. *Petróleo y Desarrollo Económico de Venezuela*. Caracas; Universidad Central de Venezuela, 1962.
Martínez, Aníbal R. *Cronología del Petróleo Venezolano*. Caracas: Ediciones Librería Historia, 1970.
——*Nuestro Petróleo, Defensa de un Recurso Agotable*. Madrid: Gráficas Minerva, 1963.
——*Petróleo: Seis Ensayos*. Caracas: Edreca, 1971.
——*Recursos Hidrocarburos de Venezuela*. Caracas: Edreca, 1972.
Martz, John D. *Acción Democrática: Evolution of a Modern Political Party in Venezuela*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966.
——"The Growth and Democratization of the Venezuelan Labor Movement," *Inter-American Economic Affairs* 17 (autumn 1963).
——*The Venezuelan Elections of 1963*. Washington, D.C.: Institute for Comparative Study of Political Systems, 1964.
——"Venezuela's Generation of '28': The Genesis of Political Democracy", *Journal of Inter-American Studies* 6 (Jan. 1964).
Mayobre, José Antonio. *Las Inversiones Extranjeras en Venezuela*. Caracas: Monte Avila, 1970.
Maza Zavala, D.F. *Venezuela: Una Economia Dependiente*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1964.
Medina Angarita, Isaías. *Cuatro Años de Democracia*. Caracas: Pensamiento Vivo, 1963.

Escaneado con CamScanner

——*La Nueva Lucha y la Acción Nueva*. Caracas: Oficina Nacional de Prensa, 1943.
Mejía Alarcón, Pedro Esteban. *La Industria del Petróleo en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1972.
Merhav, Meir. *Posibilidades de Exportación de la Industria Venezolana: Informe Preliminar*. Caracas: Cordiplan, 1971.
Mikdashi, Zuhayr. *The Community of Oil-Exporting Countries. A Study in Governmental Cooperation*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1972.
Mikesell, Raymond F., ed. *Foreign Investment in the Petroleum and Mineral Industries: Case Studies of Investor-Host Country Relations*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1970.
Montiel Ortega, Leonardo, *Nacionalismo e Industrialización: Programa para el Rescate del Petróleo y para el Desarrollo de las Industrias Básicas en Venezuela*. Caracas: Pensamiento Vivo, 1962.
——*Petróleo y Soberanía*. Caracas: Ediciones Congreso, 1971.
Moran, Theodore J. "The Alliance for Progress and The Foreign Copper Companies and Their Local Conservative Allies' in Chile, 1955-70," *Inter-American Economic Affairs* 25 (spring 1972): 3-25.
——"New Deal or Raw Deal in Raw Materials," *Foreign Policy* 5 (winter 1971-72): 119-36.
——"Transnational Strategies of Protection and Defense by Multinational Corporations: Spreading the Risk and Raising the Cost for Nationalization in Natural Resources," *International Organization* 27, Nº 2 (spring 1973): 273-87.
Morón, Guillermo. *A History of Venezuela*, New York: Roy, 1963.
Myers, David J. *Democratic Campaigning in Venezuela: Caldera's Victory*. Caracas: Fundación La Salle, 1973.
Nash, Gerald D. *United States Oil Policy, 1890-1964: Business and Government in Twentieth-Century America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1965.
OAS (Organization of American States). *América en Cifras*, 1972. Washington. D,C.: OAS, 1972.
Parra, Alirio A. "Oil and Stability". Ponencia al Third Arab Petroleum Congress in Alexandria, Oct. 16-22, 1961 (mimeo).
——"The Petroleum Industry and Its Fiscal Obligations in Venezuela." Ponencia presentada al Primer Congreso de la

Sociedad de Ingenieros Petroleros de Venezuela, Marzo 24, 1962 (mimeo).
——"Some Aspects of the International Price Structure of Crude Petroleum." Tesis inédita, George Washington University, 1957.
Parra, Francisco R. "A Role for OPEP", Wolrd Petroleum 32 (Aug. 1961): 28-31.
——"Venezuela's Changing Oil Policy," *World Petroleum* 31 (Dec. 1960): 41-42.
Penrose, Edith T. *The Large International Firm in Developing Countries: The International Petroleum Industry*. London: Allen & Unwin, 1968.
Pérez Alfonzo, Juan Pablo, *Exposición del Ministro de Minas e Hidrocarburos al Congreso Nacional*. Caracas; n.p. 1959.
——*La Dinámica del Petróleo en el Progreso de Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela,1965.
——*El Pentágono Petrolero*. Caracas: Ediciones Revista Política, 1967.
——*Petróleo y Dependencia*. Caracas: Síntesis Dos Mil, 1971.
Petróleo, Jugo de la Tierra. Caracas: Ediciones del Arte, 1961.
——"El petróleo ruso no es una amenaza para Venezuela". *Mundo Económico* 8 (Sep. 1961): 7-10.
——*Política Petrolera*. Caracas: Imprenta Nacional, 1962.
——*Venezuela y su petróleo*. Caracas: Imprenta Nacional, 1962.
Pérez Guerrero, Manuel, "Política Petrolera Venezolana," *Cuadernos de la Corporación Venezolano de Fomento 1* (Abril-Junio 1964): 149-65.
El Petróleo y la Economía Venezolana. Caracas: Asociación Venezolana de Ejecutivos, 1968.
Pinelo, Adalberto J. *The Multinational Corporation as a Force in Latin America Politics: A Case Study of the International Petroleum Company in Peru*. New York: Praeger, 1973.
Powel, John D. "Agrarian Reform or Agrarian Revolution in Venezuela?," in Arpad von Lazar and R. R. Kaufman, eds., *Reform and Revolution*. Boston: Allyn & Bacon, 1969.
Rangel, Domingo Alberto. *Los Andinos en el Poder*. Mérida: Talleres Gráficos Universitarios, 1966.
——*Capital y Desarrollo. I: La Venezuela Agraria. II: El Rey de Petróleo. III: La Oligarquía del Dinero*. Caracas: Vols. I

Escaneado con CamScanner

& II, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1969, 1970; Vol. III, Editorial Fuentes, 1972.
——*La Revolución de las Fantasías*. Caracas: Ediciones Ofido, 1966. Faud. *A History of OPEP*. New York: Praeger Rouhani, 1971.
Ruddle, Kenneth, y M. Hamourt, eds. *Statistical Abstract of Latin America*. Los Angeles: UCLA Latin American Center, 1971.
Salera, V. "Venezuelan Oil: Facts, Fancies, and Misinterpretations", *Inter-American Economic Affairs 11* (spring 1958): 37-48.
Schelling Thomas. *The Strategy of Conflict*. New York: Oxford, 1963.
Schmitter, Philippe. "Paths to Political Development in Latin America," in Douglas A. Chalmers, ed., *Changing Latin America: New Interpretations of Its Poltics and Society*. New York: Proceedings of the Academy of Political Science 30, Nº 4, Columbia University, 1972.
Scott, Robert. "Political Parties and Policymaking in Latin America," in Joseph La Palombara and Myron Wiener, eds., *Political Parties and Political Development*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1966.
Shaffer, Edward H. *The Oil Import Program of the United States: An Evaluation*. New York: Praeger, 1968.
Shelden, Ruth. "New Venezuelan Administration Reassures Oil Interests," *World Petroleum* 16 (Dic. 1945): 36-37.
Shoup, Carl S., et al. *The Fiscal System of Venezuela*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1959.
Sommerfeld, Raynard M, *Tax Reform and the Alliance for Progress*. Austin: University of Texas Press, 1966.
Statistical Data on the Latin American and Caribbean Countries. Washington, D.C.: Inter- American Development Bank, 1973.
Sunkel. Oswaldo. "National Development Policy and External Dependence in Latin America," *Journal of Development Studies* 6 (Oct. 1969): 23-48.
——"Big Business and 'Dependencia,'" *Foreign Affairs* 50, Nº 3 (Apr. 1972): 517-31.
Tanzer, Michael. *The Political Economy of International Oil and the Underdeveloped Countries* Boston: Beacon 1969.
Taylor, Charles L., Michael C. Hudson, et. al *World Handbook of Political and Social Indicators*, 2a. ed. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1972.
Taylor, Philip, Jr. *The Venezuelan Golpe de Estado of 1958; The Fall of Marcos Pérez Jiménez*. Washington, D.C.: Institute for Comparative Study of Political Systems. 1698.
Taylor, Wayne C., and John Lindeman. *United States Business Performance Abroad: The Case of Creole Petroleum Corporation in Venezuela*. Washington, D.C.: National Planning Association, 1955.
Tejera París, Enrique "Los precios internacionales justos y el ejemplo de la OPEP", *Política 16* (Junio-Julio 1961).
Tinoco, Pedro, R., ed. *Análisis de la Política Petrolera Venezolana*. Caracas: Fedecámaras, 1966.
United States Cabinet Task Force en Oil Import Control. *The Oil Import Question: A Report on the Relationship of Oil Imports to the National Security*. Washington, D.C.: Govt Printing Office, 1970.
United States Oil Imports: A Case Study in International Trade. New York: Petroleum Industry Research Foundation, 1958.
Uslar Pietri, Arturo. *Petróleo de Vida o Muerte. Caracas:* n.p. 1966.
Vallenilla, Luis. *Auge, Declinación y Porvenir del Petróleo Venezolano*, Caracas: Editorial Tiempo Nuevo. 1973.
Venezuela, Despachos gubernamentales:
[1] Banco Central de Venezuela. *Informe Económico*. Caracas, anual.
[2] Comisión de Administración Pública.*Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Vols. I-II. Caracas: Imprenta Nacional, 1972.
[3] Congreso, Contraloría General. *Informe Anual*. Caracas: Imprenta Nacional, 1971.
[4] Ministerio de Fomento. Dirección General de Estadística y Censos Nacionales. *Anuario Estadístico de Venezuela*. Caracas.
[5] Ministerio de Hacienda. *Compilación de Leyes, Decretos y demás disposiciones dictadas en materia de Impuesto sobre la renta, 1942-1966*. Caracas, 1968.
[6] —— *Memoria Correspondiente al Ejercicio Anual*. Caracas, Anuario.
[7] Ministerio de Minas e Hidrocarburos, División de Econo-

mía Petrolera. *Actividades Petroleras. Caracas:* Oficina Técnica de Hidrocarburos, 1965-66.

[8] —— División de Economía Petrolera and División de Economía Minera (en colaboración). *Carta Semanal.* Caracas, 1958-73.

[9] —— Dirección General. *Petróleo y Otros Datos Estadísticos.* Caracas: Oficina de Economía Petrolera, Anuario.

[10] —— *Petróleos Crudos de Venezuela y Otros Países,* 2a. ed. Caracas, 1959.

[11] —— *Venezuela and the OPEP.* Caracas; Imprenta Nacional, 1961.

[12] Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Comercio Exterior y Consulados. *Inversiones de Capitales Extranjeros en Venezuela.* Caracas, 1963.

[13] Oficina Central de Coordinación y Planificación. *Plan de la Nación: 1963-1966.* Caracas, 1962 y planes subsiguientes.

[14] Universidad Central de Venezuela. *Mesa Redonda Sobre Restricciones Petroleras.* Caracas, 1958.

Vernon, Raymond. "Foreign Enterprises and Developing Nations in the Raw Materials Industries", *American Economic Review, Papers and Proceedings* 60 (Mayo 1970): 122-31.

—— *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises.* New York: Basic Books, 1971.

Wilkins, Billy Hughel. "Effects on the Economy of Venezuela of Actions by the International Petroleum Industry and the United States Regulating Agencies". Tesis inédita, University of Texas, 1962.

—— "Foreign Investment and Internally Generated Funds: A Venezuelan Case", *Inter-American Economic Affairs* 16 (spring 1963): 3-10.

Wood, Bryce. *The Making of the Good Neighbor Policy.* New York: Columbia University Press, 1960.

APENDICE

Escaneado con CamScanner

TABLA 1

Compañías Concesionarias o Productoras de Petróleo en Venezuela al 31 de Diciembre 1973

Compañía	*Empresa Matriz*	*Extensión de la Concesión (a)*	*(1973) Barriles diarios (b)*	*% del Total*
Subsidiarias de de compañías de USA				
Amoco	Standard, Ind.	13.591	32.194	0,96
Charter Venez	Charter Venezuela	17.297	10.976	0,33
Chevron Venez	Standard, Calif	192.399	46.023	1,34
Continental Venez	Conoco	1.969	3.235	0,10
Coro	Texaco	138.042	—	—
Creole	Exxon	1.433.827	1.495.342	44,43
International Venez	Exxon	15.155	101.325	3,01
Mene Grande	Gulf	1.467.151	202.652	6,02
Mobil de Venez	Mobil	355.958	106.336	3,16
Phillips	Phillips	97.476	30.227	0,90
Sinclair Venez	Atlantic Richfield	96.571	—	—
Talon	Kirby	148.673	3.298	0,10
Texas	Texaco	271.579	70.260	2,09
Texaco Maracaibo	Texaco	7.776	54.806	1,63
Venezuela Atlantic	Atlantic Richfield	47.782	79.977	2,38
Venezuela Sun	Sun	49.420	79.543	2,36
Otros Intereses	Varias	—	65.915	1,96
Sub-total		4.354.666	2.382.109	70,77
Otros intereses				
Caracas	Ultramar (Ingl.)	68.476	9.388	0,28
CVP	Gobierno Venezolano	2.914.144 (c)	73.993	2,20
Mito Juan	Mito Juan (Venez)	83.458	3.176	0,09
Las Mercedes	Texaco-Ultramar (Anglo-Norteamericana)	220.436	—	—
Shell de Venez	Royal Dutch Shell (Anglo-Holandesa)	730.625	897.345	26,66
Sub-total		4.017.139	983.902	29,23
Total		8.371.805	3.366.011	100,00

Según Informes de la Creole 1974 pág. 8 (a) Acres (b) 42 galones por barril. (c) Estas tierras fueron asignadas directamente por el gobierno a la corporación del Estado para el desarrollo petrolero, no asignadas por otorgamiento de concesiones, como es el caso con otras tierras mencionadas.

Escaneado con CamScanner

TABLA 2
Resultados Electorales, 1968

Presidencial			*Congreso*	
Partido Candidato	*% del voto presidencial*	*% del voto*	*Senadores*	*Diputados*
AD—Gonzalo Barrios	28%	26%	19	63
COPEI—Rafael Caldera	29%	24%	16	59
MEP—L.B. Prieto Figueroa	19%	13%	5	25
CCN—M. Pérez Jiménez (a)	—	11%	4	21
URD—Burelli Rivas	22%	9%	3	20
FDP—(b)	—	5%	2	10
FND—(b)	—	3%	1	4
Otros	1%	9%	2	11

Informaciones del Consejo Supremo Electoral
a) respaldo a Pérez Jiménez para el Congreso, no para la presidencia
b) Coalición de apoyo a Burelli Rivas. Candidatos propios para el Congreso

TABLA 3
Resultados Electorales, 1973

Presidencial			*Congreso*	
Partido Candidato	*% del voto*	*% del voto*	*Senadores*	*Diputados*
AD—Carlos Andrés Pérez	48,6%	44,3%	28	102
COPEI—Lorenzo Fernández	36,8%	30,3%	13	64
MAS—José Vicente Rangel	4,2%	5,2%	2	9
MEP—Paz Galarraga	5,1%	5,0%	2	8
URD—Jovito Villalba	3,1%	3,2%	1	5
Otros—	2,1%	12,0%	3	12

Informaciones de Consejo Supremo Eelectoral.

Escaneado con CamScanner

TABLA 4

Destino de las exportaciones petroleras de Venezuela y las Antillas holandesas, 1963-74
(Barriles diarios X 1.000)

Producto y destino final	*1963*	*1964*	*1965*	*1966*	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*
Petróleo crudo											
Estados Unidos	497	480	456	464	436	462	375	371	403	379	497
Canadá	242	281	232	169	248	280	299	329	337	324	300
América Ctral. y las Antillas	143	179	191	223	224	233	313	333	441	392	406
América del Sur	214	245	260	266	290	327	302	209	78	104	96
Mercado Común Europeo	181	161	139	137	210	173	196	177	130	133	107
Reino Unido	149	151	175	153	154	168	140	141	170	112	87
Otros países de Europa	84	91	110	98	104	101	118	90	67	49	45
Otros destinos	6	9	9	10	8	9	15	13	9	9	10
TOTAL	1.516	1.597	1.572	1.520	1.674	1.753	1.758	1.663	1.635	1.502	1.548
Petróleo pesado:											
Estados Unidos	588	676	742	763	764	756	875	987	929	920	1,050
Canadá	30	44	69	70	83	64	68	88	55	49	58
América Ctral. y las Antillas	68	68	61	61	63	73	70	82	71	56	73
América del Sur	18	18	25	24	17	19	25	20	16	17	11
Mercado Común Europeo	44	34	28	17	17	16	18	7	4	8	7
Reino Unido	74	73	67	27	18	12	14	13	7	6	9
Otros países de Europa	22	32	38	25	38	28	13	18	15	13	20
Otros destinos	21	15	14	9	20	21	13	10	5	3	8
TOTAL	865	960	1.044	996	1.020	989	1.096	1.225	1.102	1.072	1.236

TABLA 4 (cont.)

Producto y destino final	*1963*	*1964*	*1965*	*1966*	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*
Otros productos:											
Estados Unidos	147	152	162	174	172	161	155	218	200	187	252
Canadá	33	37	51	50	61	81	76	62	36	42	17
América Ctral. y las Antillas	49	48	62	66	72	105	120	135	147	149	122
América del Sur	36	50	36	35	33	38	31	33	32	27	20
Mercado Común Europeo	114	64	56	55	43	22	12	18	19	13	19
Reino Unido	72	58	50	51	48	42	36	26	31	16	19
Otros países de Europa	72	76	53	60	47	34	29	29	34	22	17
Otros destinos	82	90	84	101	114	91	77	59	25	24	33
TOTAL	605	575	554	592	590	574	536	580	524	480	499
Total de exportaciones petroleras:											
Estados Unidos	1.232	1.308	1.360	1.401	1.372	1.379	1.405	1.576	1.532	1.486	1.799
Canadá	305	362	352	289	392	425	443	479	428	415	375
América Ctral. y las Antillas	260	295	314	350	359	411	503	550	659	597	601
América del Sur	268	313	321	325	340	384	358	262	126	148	127
Mercado Común Europeo	339	259	223	209	270	211	226	202	153	154	133
Reino Unido	295	282	292	231	220	222	190	180	208	134	115
Otro países de Europa	178	199	201	183	189	163	160	137	116	84	82
Otros destinos	109	114	107	120	142	121	105	82	39	36	51
TOTAL	2.986	3.132	3.170	3.108	3.284	3.316	3.390	3.468	3.261	3.054	3.283

FUENTES: Creole Corp. Relación 1972. p. 24; 1973, p. 24.

a. Sin incluir el petróleo crudo exportado a las Antillas holandesas. Ya que una gran parte de las exportaciones petroleras de estas islas era de origen venezolano, se trata aquí como parte del total de Venezuela.

b. Incluye Trinidad y Tobago.

Escaneado con CamScanner

TABLA Nº 5
Importaciones petroleras de Estados Unidos
(Miles de barriles diarios)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Total de exportaciones de Estados Unidos.											
Petróleo crudo	1.131	1.201	1.238	1.225	1.128	1.290	1.408	1.324	1.681	2.216	3.244
Aceites pesados	747	810	946	1.032	1.084	1.152	1.265	1.528	1.582	1.742	1.827
Otros productos	245	254	284	316	325	395	492	565	502	572	890
TOTAL	2.123	2.265	2.468	2.573	2.537	2.837	3.156	3.417	3.765	4.530	5.961
De Venezuela y las Antillas Holandesas											
Petróleo crudo	497	480	456	464	436	462	375	371	403	379	497
Aceites pesados	588	676	742	763	764	756	875	987	929	920	1.050
Otros productos	147	152	162	174	172	161	155	218	200	187	252
TOTAL	1.232	1.308	1.360	1.401	1.372	1.379	1.405	1.576	1.532	1.486	1.799
Porcentajes de Venezuela y las Antillas holandesas	58.0	57.7	55.1	54.5	54.1	48.6	44.4	46.1	40.7	32.8	30.2

FUENTES: Cifras totales para Estados Unidos del Departamento de Minas, dadas por la Creole Corp. Informe 1972 p. 26, 1973, p. 26. Cifras de importaciones de Venezuela y las Antillas holandesas del Ministerio de Minas de Venezuela, dadas por la Creole Corp. Informe 1972, p. 26, 1973, p. 26.

TABLA 6

Empleo en la industria petrolera venezolana, 1950-72

	Empleados			*Obreros*			*Total*		
Año	*Venezolanos*	*Extranjeros*	*Total*	*Venezolanos*	*Extranjeros*	*Total*	*Venezolanos*	*Extranjeros*	*Total Empleados*
1956	13.438	4.270	17.708	25.424	971	26.395	38.862	5.241	44.103
1957	14.100	4.603	18.703	25.990	959	26.949	40.090	5.562	45.652
1958	14.325	4.672	18.997	24.866	857	25.723	39.191	5.529	44.720
1959	14.501	4.400	18.901	23.725	705	24.430	38.226	5.105	43.331
1960	14.496	3.646	18.142	22.004	544	22.548	36.500	4.190	40.690
1961	13.741	2.730	16.471	20.451	402	20.853	34.192	3.132	37.324
1962	12.935	2.189	15.124	19.399	295	19.694	32.334	2.484	34.818
1963	12.809	1.923	14.732	18.778	232	19.010	31.587	2.155	33.742
1964	13.055	1.780	14.835	18.240	187	18.427	31.295	1.967	33.262
1965	12.852	1.660	14.512	17.180	146	17.326	30.032	1.806	31.838
1966	12.091	1.469	13.560	15.776	112	15.888	27.867	1.581	29.448
1967	11.519	1.279	12.798	14.194	80	14.274	25.713	1.359	27.072
1968	11.132	1.187	12.319	13.030	70	13.100	24.162	1.257	25.419
1969	11.053	1.125	12.178	12.285	58	12.343	23.338	1.183	24.521
1970	11.150	1.030	12.180	11.766	47	11.813	22.916	1.077	23.993
1971	11.348	937	12.285	11.387	42	11.429	22.735	979	23.714
1972	11.681	819	12.500	10.791	37	10.828	22.472	856	23.328

FUENTES: *Venezuela*, (g), 1971, p. 139; 1972, p. 145.

Escaneado con CamScanner

TABLA 7

Actividades explorativas en Venezuela, 1958-73

Año	*Pozos*	*Campos**	*Año*	*Pozos*	*Campos**
1958	598	363	1966	90	14
1959	341	173	1967	75	10
1960	276	42	1968	100	13
1961	279	13	1969	102	17
1962	197	13	1970	102	20
1963	170	19	1971	165	24
1964	179	8	1972	169	36
1965	181	16	1973	148	29

FUENTES: Creole Corp. Informe, 1972, p. 9. 1973. p. 9
* Actividad de Campos geológicos y geográficos, por meses.

TABLA 8

Costos comparados por barril del petróleo del Medio Oriente y el de Venezuela 1966

Costo	*Medio Oriente*	*Venezuela*
Producción	0,10	0,34
Depreciación	0,05	0,20
Impuestos	0,80	0,91
Costo total FOB	0,95	1,45

Originalmente publicado por The Daily Journal (23/9/66)
Tomado de Mikesell pág. 113 (en US$)

TABLA 9

Producto Nacional bruto PNB per cápita 1950-71

Año	*Población (por miles)*	*PNB (por millones)*	*Cambio*	*PNB per Cápita*	*Cambio*
1950	5.035	11.994	—	2.382	—
1951	5.179	12.665	5.6%	2.445	2.6%
1952	5.422	12.665	8.9	2.543	4.0
1953	5.665	15.077	9.3	2.662	4.7
1954	5.908	16.377	8.6	2.772	4.2
1955	6.150	17.698	8.1	2.877	3.8
1956	6.393	20.299	14.7	3.175	10.3
1957	6.636	24.284	19.6	3.659	15.2
1958	6.879	24.585	1.2	3.573	—2.3
1959	7.122	25.405	3.3	3.567	—0.2
1960	7.364	25.852	1.8	3.511	—1.6
1961	7.612	26.730	3.4	3.512	0.03
1962	7.872	29.555	10.6	3.754	6.9
1963	8.144	31.804	7.6	3.905	4.0
1964	8.427	33.940	6.7	4.028	3.1
1965	8.722	35.148	3.6	4.030	0.05
1966	9.030	35.924	2.2	3.978	—1.3
1967	9.352	38.506	7.2	4.117	3.5
1968	9.686	37.268	2.0	4.054	—1.5
1969	10.035	40.528	3.2	4.039	—0.4
1970	10.399	43.793	8.1	4.211	4.3
1971	10.617	48.216	10.1	4.541	7.1
1972	10.970	52.575	9.0	4.793	5.5

FUENTES: *Venezuela*, (9), 1964, p. 2. 1973, pp. 2-4

Escaneado con CamScanner

TABLA 10
Reservas de crudo venezolano, 1953-73
(en Millones de barriles)

Año	*Aumento bruto de reservas*	*Producción*	*Aumento neto de reservas*	*Reservas año término*	*Duración teórica de reservas (años)*
1953	1.572	644	928	10.154	15.8
1954	1.472	692	780	10.934	15.8
1955	2.283	787	1.496	12.430	15.8
1956	2.466	899	1.567	13.997	15.6
1957	2.610	1.014	1.596	15.593	15.4
1958	2.139	951	1.188	16.781	17.7
1959	1.233	1.011	222	17.003	16.8
1960	1.446	1.044	402	17.405	16.7
1961	541	1.063	—522	16.883	15.8
1962	1.094	1.170	— 76	16.807	14.4
1963	1.390	1.182	208	17.015	14.4
1964	1.421	1.239	182	17.197	13.9
1965	1.321	1.271	50	17.247	13.6
1966	855	1.232	—377	16.870	13.7
1967	384	1.296	—912	15.958	12.3
1968	1.031	1.321	—290	15.668	11.9
1969	560	1.315	—755	14.913	11.3
1970	478	1.352	—874	14.039	10.4
1971	1.019	1.296	—277	13.762	10.6
1972	1.289	1.176	113	13.875	11.8
1973	1.251	1.226	25	13.944	11.4

FUENTES: Creole Corp. Informe, 1972, p. 13. 1973, p. 13.

Escaneado con CamScanner

TABLA 11

Pago de las compañías petroleras al gobierno de Venezuela y ganancias divididas en Venezuela y el Hemisferio Oriental, 1957-71 (en dólares americanos)

		En Venezuela		*En el Hemisferio Oriental*	
Año	*Total pagado al gobierno. (en millones)*	*Ingreso del gobierno por Barril*	*Ganancias divididas Gobierno/ Compañías*	*Ingreso del gobierno por Barril*	*Ganancias divididas Gbno/Comp.*
1957	968	.95	52/48	.78	50/50
1958	993	1.04	65/35	.76	56/44
1959	926	.92	68/32	.76	57/43
1960	877	.84	68/32	.71	56/44
1961	938	.88	66/34	.70	56/44
1962	1.044	.89	66/34	.71	57/43
1963	1.078	.91	66/34	.75	57/43
1964	1.105	.89	66/34	.75	64/36
1965	1.122	.89	65/35	.76	65/35
1966	1.099	.89	66/34	.77	65/35
1967	1.241	.96	68/32	.80	68/32
1968	1.253	.95	68/32	.83	68/32
1969	1.256	.96	71/29	.84	70/30
1970	1.409	1.04	78/22	.86	72/28
1971	1.755	1.35	77/23	—	—

FUENTES: Para Venezuela: ver apéndice de Tablas A y E pp. 179-81, 184. Para el Hemisferio *Oriental*: Mikdashi, p. 139. Los datos obtenidos por Mikdashi (del First National Bank, de Nueva York) cubren todo el hemisferio Oriental (incluyendo los países socialistas) y pertenecen a las siete grandes compañías: Exxon, Shell, Texaco, Mobil, BP. Standard de California y Gulf. Para otras limitaciones de los datos, ver Mikdashi, p. 140.

Escaneado con CamScanner

TABLA 12
Pagos de las Compañías Petroleras al Gobierno, 1959-73
(en millones de bolívares)

Año	*Pagos al gobierno*	*Cambio anual*	*Año*	*Pagos al gobierno*	*Cambio anual*
1959	2.843	—	1967	5,051	14.9%
1960	2.730	—4.0%	1968	4.967	—1.7
1961	2.870	5.1	1969	4.890	—1.6
1962	3.228	12.5	1970	5.487	12.2
1963	3.292	2.0	1971	6.533	19.1
1964	4.630	40.6	1972	7.098	8.6
1965	4.576	—1.2	1973	10.172	43.3
1966	4.396	—3.9			

FUENTES: Ver apéndices de Tablas A y E,

Escaneado con CamScanner

TABLA 13

Valor retenido de la industria petrolera venezolana, 1950-71 (en millones de Bs.)

Año	*Total valor retenido*	*Cambio anual*	*Valor retenido por Barril*	*Año*	*Total valor retenido*	*Cambio anual*	*Valor retenido por Barril*
1950	1.853	—	3.39	1961	5.241	1.4%	4.92
1951	2.189	18.1%	3.52	1962	5.439	3.8	4.66
1952	2.448	11.8	3.71	1963	5.955	9.5	5.02
1953	2.717	11.0	4.22	1964	6.428	7.9	5.18
1954	2.655	—2.3	3.84	1965	6.091	—5.2	4.81
1955	3.170	19.4	4.03	1966	6.135	0.7	4.99
1956	4.611	45.5	5.14	1967	7.033	14.6	5.44
1957	6.191[a]	34.3	6.10[a]	1968	7.044	0.2	5.34
1958	4.933	—20.3	5.19	1969	6.958	—1.2	5.30
1959	5.416	9.8	5.35	1970	7.442	7.0	5.50
1960	5.168	—4.6	4.96	1971	9.081	22.0	7.01

FUENTES: Datos para 1950-64 tomados de *The Impact of the Petroleum Export Industry on the Pattern of Venezuelan Economic Development,* de William Harris, pág. 130, Tabla 22. Datos para 1964-71 basados en mis propios cálculos, utilizando la fórmula de Harris descrita en el Apéndice A de su artículo (pp. 151-55). Las cifras para estos años fueron obtenidas de: Venezuela, (1), (6), y (9) varios años. Datos convertidos en Bolívares utilizando el índice mixto de precios publicado en Venezuela, (4), 1970, pág. 213. Cálculos para 1971 basados en los datos de *International Monetary Statistics,* diciembre 1972, pág. 285, línea 64. Valor retenido = impuestos recurrentes + pagos no recurrentes al gobierno + ganancias de cambios extranjeros + beneficios y pagos de salarios internos + compras internas.

a. El valor retenido exageramente alto para 1957 y en general para 1956-59 se debió al aumento de precios por la crisis del Canal de Suez y a la venta "global" de concesiones de Pérez Jiménez.

Escaneado con CamScanner

TABLA 14

Ingresos del petróleo y del gobierno, 1900-1972 (en bolívares)

Año	Ingreso total (por 1 millón)		Ingreso per capita (por 1)		Ingreso petrolero per cápita como porcentaje del total ingreso
	Ingreso global[a]	Ingreso por petróleo	Ingreso global	Ingreso por Petróleo	
1900	45	—	19	—	—
1910	70	—	27	—	—
1920	82	1	29	—	—
1930	210	47	67	15	22%
1940	330	98	87	26	30
1950	1.917	901	381	179	47
1960	4.968	3.001	675	408	60
1961	5.792	3.160	761	415	55
1962	5.910	3.142	751	399	53
1963	6.596	3.511	810	431	53
1964	7.133	4.693	846	557	66
1965	7.265	4.752	833	545	65
1966	7.751	4.941	858	547	64
1967	8.539	5.699	913	609	67
1968	8.775	5.824	906	601	66
1969	8.661	5.483	863	546	63
1970	9.498	5.751	913	553	61
1971	11.637	7,684	1.096	717	65
1972	12.192	7.927	1.111	723	65

FUENTES: Ministerios de Hacienda y Ministerio de Minas, según informe publicado en *Venezuela*, (9), 1966, p. 1; 1972, p. 5.

a. Incluyendo los pagos de impuestos anteriores, pero no los ingresos por préstamos al exterior.

TABLA 15

Impuestos gubernamentales de ingreso sobre petróleo y hierro como porcentaje del impuesto de ingreso total, 1964-73.

Año	Impuesto de ingreso total (Bs. por-1 millón)	Porcentaje de ingreso sobre el petróleo	Porcentaje de ingreso sobre el hierro[a]	Porcentaje de otros ingresos[a]
1964	2.959	72.9%	3.5%	23.6%
1965	3.217	68.0	5.1	26.9
1966	3.649	64.6	8.7	26.7
1967	4.166	70.3	4.6	25.0
1968	4.338	70.2	3.6	26.1
1969	4.111	65.5	3.0	31.4
1970	4.561	62.4	5.4	32.3
1971	6.563	72.7	4.0	23.2
1972	7.062	72.1	2.4	25.5
1973[b]	11.104	80.4	1.6	18.0

FUENTES: Venezuela, (6), Apéndice, p. 5.

a. Los derechos no están incluidos

b. Mis propios cálculos.

Escaneado con CamScanner

TABLA 16
Petróleo y Producto Nacional Bruto, 1956-72 (en millones de bolívares)

Año	*PNB*[a]	*Contribución del sector petrolero*	*Porcentaje de la contribución del sector petrolero*	*Año*	*PNB*[a]	*Contribución del sector petróleo*	*Porcentaje de la contribución del sector petróleo*
1956	17.930	3.693	20.6%	1965	34.434	6.957	20.2%
1957	20.596	4.605	22.4	1966	36.123	6.899	19.1
1958	22.488	4.878	21.7	1967	38.353	7.524	19.6
1959	23.668	4.802	20.3	1968	39.948	7.465	18.7
1960	23.574	4.840	20.5	1969	42.053	7.494	17.8
1961	24.675	4.927	20.0	1970	46.388	8.354	18.0
1962	26.800	5.526	20.6	1971	51.674	9.857	19.1
1963	29.333	5.250	17.9	1972	57.659	10.704	18.6
1964	32.414	6.877	21.2				

FUENTES: *Venezuela*, (9), 1972, p. 3. Contribución = impuestos + salarios + depreciación.
a. A precios del mercado.

TABLA 17
Futuro alternativo: Ingreso Fiscal de Venezuela
(en millones de dólares)

	Alto		*Medio*		*Bajo*	
Año	*Ingreso total*	*Ingreso del petróleo*	*Ingreso total*	*Ingreso del petróleo*	*Ingreso total*	*Ingreso del petróleo*
1974	11.634	10.478	9.202	8.046	8.458	7.302
1975	10.308	9.108	8.026	6.826	6.893	5.693
1976	9.055	7.805	7.380	6.130	5.717	4.467
1977	8.854	7.554	6.139	4.839	5.717	4.467
1978	7.480	6.130	5.422	4.072	4.743	3.393
TOTAL	47.331	41.075	36.169	29.913	31.528	25.322

NOTA: Suponiendo: un aumento del 4% anual del ingreso no petrolero; desde el principio el ingreso fiscal de $ 3.39 del precio es $ 1.85 por barril. El 90% de los aumentos del precio va al Estado.

Escaneado con CamScanner

TABLA 18

Futuro alternativo: Producción y precios de Venezuela
(en millones de barriles diarios y dólares americanos por barril)

	Alto		*Medio*		*Bajo*	
Año	*Producción*	*Precio*	*Producción*	*Precio*	*Producción*	*Precio*
1974	3.3	$11.00	3.0	$9.50	2.9	$9.00
1975	3.2	10.00	2.9	8.50	2.6	8.00
1976	3.1	9.00	2.8	8.00	2.4	7.00
1977	3.0	9.00	2.6	7.00	2.4	7.00
1978	2.8	8.00	2.4	6.50	2.0	6.50

Nota: Estas cifras fueron utilizadas para obtener las de la Tabla 17. Pronósticos míos, basados en el análisis de precios y tendencias de abastecimiento y mis propios cálculos de la política del gobierno y de la OPEP. El precio está calculado en TRV.

Escaneado con CamScanner

TABLA A Panorama Financiero de la Industria Petrolera Venezolana, 1947-1973 Millones de bolívares y porcentajes

Detalle	1947	1948	1949	1950
Inversión bruta acumulada	5.320	6.697	7.641	8.027
Inversión neta acumulada	3.305	4.422	5.033	5.021
Nuevas inversiones	1.127	1.630	1.127	561
Depreciación y amortización	190	246	325	420
Activos totales	4.587	6.072	6.859	7.169
Capital	3.894	4.915	5.789	5.954
Ingresos Totales	2.394	3.534	3.124	3.748
Beneficios pagado el imp.	745	1.060	704	970
Imp. s/la renta pagado	297	479	272	394
Otros impuestos	124	171	156	108
Regalías	397	640	627	519
Total al Gobierno	818	1.290	1.055	1:021
% Gobierno-Compañías	52-48	55-45	60-40	51-49
Ganancias				
% del ingreso	31,11	30,00	22,54	25,88
% del Capital promedio (a)	21,22	24,06	13,16	16,52
% de los activos fijos promedio	22,54	27,44	14,89	19,30

TABLA A (cont.)

Detalle	1951	1952	1953	1954
Inversión bruta acumulada	8.526	9.312	9.873	10.212
Inversión neta acumulada	5.142	5.457	5.460	5.534
Nuevas Inversiones	727	967	901	933
Depreciación y amortización	495	530	558	613
Activos totales	7.413	7.894	8.444	8.625
Capital	6.077	6.470	6.825	6.967
Ingresos Totales	4.405	4.677	4.892	5.337
Beneficios pagado el Imp.	1.201	1.262	1.261	1.412
Imp. s/la Renta pagado	525	594	507	585
Otros impuestos	196	199	209	117
Regalías	727	751	786	874
Total al Gobierno	1.448	1.544	1.502	1.576
% Gobierno-Compañías	55-45	55-45	54-46	53-47
Ganancias:				
% del Ingreso	27,26	27,00	25,78	26,46
% del Capital promedio	19,96	20,12	18,98	20,48
% de los activos fijos promedio	23,63	23,81	23,10	25,69

Escaneado con CamScanner

TABLA A (cont.)

Detalle	1955	1956	1957	1958
Inversión bruta acumulada	10.937	13.038	15.828	17.218
Inversión neta acumulada	5.649	7.023	9.002	9.652
Nuevas Inversiones	928	1.232b	1.822b	1.788
Depreciación y amortización	680	732	812	836
Activos totales	8.680	9.963	12.199	12.593
Capital	6.806	7.793	9.587	9.626
Ingresos Totales	5.875	6.829	8.463	7.662
Beneficios, pagado al Imp.	1.710	2.115	2.774	1.616
Imp. s/la renta pagado	712	931	1.199	1.465
Otros impuestos	126	162	241	187
Regalías	1.003	1.188	1.550	1.415
Total pagado al Gobierno	1.841	2.281	2.990	3.067
% Gobierno-Compañías	52-48	52-48	52-48	65-35
Ganancias				
% del Ingreso	29,11	30,97	32,77	21,09
% del capital promedio (a)	24,83	28,97	31,92	16,82
% de los activos fijos prom.	30,58	33,38	34,62	17,33

TABLA A (cont.)

Detalle	1959	1960	1961	1962
Inversión bruta acumulada	18.803	18.987	19.155	19.417
Inversión neta acumulada	10.375	9.771	9.140	8.664
Nuevas inversiones	1.262	730	516	474
Depreciación y amortización	939	948	929	1.082
Activos totales	13.450	12.666	11.928	11.208
Capital	10.762	10.406	9.988	9.248
Ingresos Totales	7.289	7.287	7.477	7.703
Beneficios pagado el imp.	1.335	1.282	1.477	1.694
Imp. s/la renta pagado	1.260	1.070	1.216	1.462
Otros impuestos	156	138	131	60
Regalías	1.444	1.503	1.552	1.703
Total al Gobierno	2.860	2.711	2.899	3.225
% Gobierno-Compañías	68-32	68-32	66-34	66-34
Ganancias				
% del ingreso	18,32	17,59	19,75	21,99
% del Capital promedio (a)	13,10	12,11	14,48	17,49
% de los activos fijos promedio	13,33	12,73	15,62	19,03

TABLA A (cont.)

Detalle	1963	1964	1965	1966
Inversión bruta acumulada	19.353	19.872	20.342	20.518
Inversión neta acumulada	8.086	7.778	7.553	7.043
Nuevas Inversiones	511	753	825	638
Depreciación y amortización	986	993	965	991
Activos totales	10.368	11.100	11.319	10.462
Capital	8.549	8.431	8.481	7.617
Ingresos Totales	7.701	10.693	10.725	10.419
Beneficios, pagado al Imp.	1.679	2.457	2.638	2.504
Imp. s/la renta pagado	1.544	2.251	2.323	2.260
Otros impuestos	56	54	50	45
Regalías	1.731	2.557	2.564	2.531
Total pagado al Gobierno	3.331	4.862	4.937	4.836
% Gobierno-Compañías	66-34	66-34	66-35	66-34
Ganancias				
% del Ingreso	21,80	22,98	24,60	24,03
% del capital promedio (a)	18,87	28,94	31,20	31,11
% de los activos fijos prom.	20,05	30,98	34,41	34,31

TABLA A (cont.)

Detalle	1967	1968	1969	1970
Inversión bruta acumulada	20.673	21.635	22.655	23.647
Inversión neta acumulada	6.576	6.853	7.361	7.461
Nuevas Inversiones	647	1.182	1.574	1.294
Depreciación y amortización	974	938	1.009	1.070
Activos totales	9.627	10.208	11.270	11.352
Capital	7.160	7.627	7.664	7.280
Ingresos Totales	10.964	11.119	10.906	11.384
Beneficios pagado el Imp.	2.514	2.653	2.264	1.739
Imp. s/la Renta pagado	2.752	2.754	2.751	3.270
Otros impuestos	45	44	53	55
Regalías	2.663	2.715	2.722	2.875
Total al Gobierno	5.460	5.513	5.526	6.200
% Gobierno-Compañías	68-32	68-32	71-29	78-22
Ganancias:				
% del Ingreso	22,93	23,86	20,76	16,28
% del Capital promedio	34,03	35,89	29,61	23,27
% de los activos fijos promedio	36,92	39,51	31,86	23,47d

Escaneado con CamScanner

TABLA A (cont.)

Detalle	1971	1972	1973c
Inversión bruta acumulada	23.732	24.735	—
Inversión neta acumulada	7.434	7.334	7.122
Nuevas Inversiones	1.287	1.000	864
Depreciación y amortización	1.211	1.140	—
Activos totales	11.970	12.161	13.936
Capital	7.678	7.047	7.718
Ingresos Totales	13.720	13.566	19.178
Beneficios pagado el Imp.	2.247	1.266	2.812
Imp. s/la Renta pagado	4.653	5.558	8.858
Otros impuestos	57	56	56
Regalías	2.836	2.797	3.496
Total al Gobierno	7.546	8.411	12.410
% Gobierno-Compañías	77-23	87-13	82-18
Ganancias:			
% del Ingreso	16,38	9,33	14,66
% del Capital promedio	30,04	17,19	38,10
% de los activos fijos promedio	30,17	17,15d	38,90

FUENTES:

Venezuela (9) *Petróleo y otros Datos*, 1964 pág. 152.
La industria petrolera señala el hecho de que los aumentos aparentes de las utilidades después de 1964 no es completamente "real" desde el punto de vista de las compañías.
Cuando la rata de cambio petrolero fue cambiada ese año de Bs. 3.09 por dólar a Bs. 4,40, el capital invertido no fue revaluado, en tanto que renglones como ingresos brutos y costos (exceptuando depreciación y amortización) fueron calculados a la nueva rata. Para sus propios propósitos, las compañías prefieren usar unos cálculos que dan las siguientes cifras para las ganancias como porcentajes de los activos fijos promedio 1964: 21,74%; 1965: 24,14%; 1966: 24,09%; 1967: 25,91%; 1968: 27,75%; 1969: 22,40%; 1970: 16,47%.

a) Promedio de capital entre el comienzo y el fin de cada año
b) Nuevas inversiones para 1956-57 no incluyen las sumas pagadas para obtener nuevas concesiones c) Cifras para 1973 son estimaciones d) Cifra recalculada, distinta a la fuente.

Escaneado con CamScanner

TABLA B

Ingresos Fiscales y Valor de las Exportaciones 1920-73
(Millones de bolívares y porcentajes)

Año	*Ingresos Fiscales*	*Ingresos Fiscales (a) (bolívares de 1938)*	*Porcentaje de la evaluación*	*Valor total de las exportaciones (bolívares de 1938)*	*Valor de las exportaciones petroleras (bolívares de 1938)*	*Porcentajes de las exportaciones petroleras sobre el total*
1920	104.4	104.4	—	170.6	3.3	1.9
1921	64.8	64.8	—40.0	133.6	11.8	8.8
1922	81.6	81.6	26.0	137.2	15.7	11.4
1923	88.8	88.8	9.0	156.7	28.7	18.3
1924	111.6	111.6	26.0	213.5	65.5	30.6
1925	147.6	147.6	32.0	330.0	137.5	41.6
1926	178.8	178.8	21.0	395.4	246.6	62.4
1927	174.0	174.0	—3.0	444.1	280.8	63.2
1928	204.3	204.3	17.0	609.6	466.9	76.6
1929	256.4	256.4	25.5	778.6	593.6	76.2

Escaneado con CamScanner

TABLA B (cont.)

Ingresos Fiscales y Valor de las Exportaciones 1920-73
(Millones de bolívares y porcentajes)

1930	243.7	243.7	—6.0	762.5	643.1	83.2
1931	188.9	188.9	—22.0	651.6	547.8	84.0
1932	175.4	175.4	—7.0	628.3	531.6	84.6
1933	169.6	169.6	—3.0	617.5	553.2	89.6
1934	178.7	178.7	5.0	671.9	608.5	90.6
1935	206.4	206.4	15.5	711.7	649.3	91.2
1936	220.8	220.8	7.0	768.5	684.2	89.0
1937	312.1	312.1	41.0	871.9	770.0	88.3
1938	340.3	340.3	9.0	887.3	828.3	93.3
1939	350.9	330.4	—3.0	897.6	843.0	93.9
1940	330.1	313.8	—5.0	818.3	769.0	94.0
1941	359.2	356.0	13.5	1.052.0	991.6	94.3
1942	291.8	277.4	—22.0	675.3	604.2	89.4
1943	340.2	300.5	8.0	761.5	694.5	91.2
1944	541.9	450.8	50.0	933.0	879.2	94.4
1945	659.6	529.8	18.0	889.8	823.0	92.5
1946	855.5	630.0	19.0	853.5	862.0	91.8
1947	1.281.0	1.276.0	102.5	2.159.6	2.045.4	94.7
1948	1.776.4	1.030.0	—19.0	2.019.9	1.936.4	95.9
1949	1.979.6	1.148.9	11.5	1.950.4	1.891.0	97.0

TABLA B (cont.)

Ingresos Fiscales y Valor de las Exportaciones 1920-73
(Millones de bolívares y porcentajes)

1950	1.917.0	1.110.6	—3.0	2.020.7	1.944.4	96.2
1951	2.266.5	1.259.8	13.0	2.204.7	2.111.3	95.8
1952	2.407.8	1.363.4	8.0	2.509.2	2.369.2	94.4
1953	2.533.6	1.473.0	8.0	2.725.8	2.557.1	93.8
1954	2.631.8	1.503.0	2.0	2.923.8	2.739.3	93.7
1955	2.992.1	1.689.5	12.0	3.314.9	3.100.7	93.5
1956	4.374.7	2.484.2	47.0	3.863.5	3.605.3	93.3
1957	5.396.6	3.137.6	26.0	4.948.7	4.572.7	92.4
1958	4.706.0	2.687.6	—14.0	4.410.1	4.054.4	91.9
1959	5.743.5	3.259.6	21.0	4.152.0	3.776.4	91.0
1960	6.147.4	3.535.0	8.0	4.438.9	3.818.6	86.0
1961	7.074.1	3.998.9	13.0	4.213.3	3.864.7	91.7
1962	6.589.3	3.765.3	—6.0	4.482.3	4.136.8	92.3
1963	6.618.7	3.733.0	—0.8	4.425.4	4.070.0	92.0
1964	7.217.3	3.924.6	5.0	5.899.3	5.510.8	93.4
1965	7.367.1	3.897.9	—0.7	5.780.4	5.367.2	92.9
1966	7.951.8	4.126.5	6.0	5.479.0	5.057.6	92.3
1967	8.678.9	4.585.0	11.0	5.887.0	5.423.7	92.1
1968	9.159.0	4.713.8	3.0	5.705.6	5.334.0	93.5
1969	9.676.8	4.889.7	3.7	5.578.0	5.124.3	91.9

Escaneado con CamScanner

TABLA B (cont.)

Ingresos Fiscales y Valor de las Exportaciones 1920-73
(Millones de bolívares y porcentajes)

1970	10.252.1	5.185.7	6.0	5.883.2	5.335.9	90.7
1971	12.122.6	6.001.3	15.7	6.874.3	6.343.6	92.3
1972	12.546.8	6.052.5	0.9	6.627.6	6.065.6	91.5
1973	16.054.0	7.523.0	24.3	—	—	—

FUENTES: Ingresos Fiscales; 1920-64 datos del Banco Central, según datos del Informe de la Creole 1966 pág. 41; de 1965-72, datos de *Venezuela* (6) pág. 11; Valores de las exportaciones, 1920-72; datos del Banco Central, según datos del Informe de la Creole 1966 pág. 39; 1519-72; datos de *Venezuela* (9) pág. 9; 1971 y 1972 pág. 11. Para 1973, cifras estimadas.

a) Cifras revisadas del índice de precios Tabla E.

TABLA C

Producción petrolera venezolana, 1920 - 1963
Miles de barriles diarios (42 galones por barril)

Año	*Producción*	*Año*	*Producción*	*Año*	*Producción*
1920	1.3	1938	515.2	1956	2,456.8
1921	4.0	1939	560.4	1957	2,779.2
1922	6.1	1940	502.3	1958	2.604.8
1923	11.9	1941	621.3	1959	2.771.0
1924	24.9	1942	405.9	1960	2.846.1
1925	54.6	1943	491.5	1961	2.919.9
1926	97.7	1944	702.3	1962	3.199.8
1927	165.5	1945	886.0	1963	3.248.0
1928	289.5	1946	1.064.3	1964	3.392.8
1929	372.8	1947	1.191.5	1965	3.472.9
1930	370.5	1948	1.338.8	1966	3.371.1
1931	320.2	1949	1.321.4	1967	3.542.1
1932	319.0	1950	1.498.0	1968	3.604.8
1933	232.8	1951	1.704.6	1969	3.594.1
1934	373.4	1952	1.803.9	1970	3.708.0
1935	406.9	1953	1.765.0	1971	3.549.1
1936	422.5	1954	1.895.3	1972	3.219.9
1937	508.9	1955	2.157.2	1973	3.366.0

FUENTE: *Venezuela* (9) 1972 pág. 60 Informe de la Creole, 1973, pág. 11.

Escaneado con CamScanner

TABLA D

Promedio de precios efectivos del petróleo exportación e importación, 1950-1973

Año	*Precio promedio para el crudo y sus productos (dólar americano por barril)*	*Indices de precio (1958 = 100)*		*Año*	*Precio promedio para el crudo y sus productos (dólar americano por barril)*	*Indices de precio (1958 = 100)*	
		Exportaciones petroleras	*Todas las importaciones*			*Exportaciones petroleras*	*Todas las importaciones*
1950	$2.11	84	91	1962	$2.08	83	119
1951	2.05	82	103	1963	2.04	82	126
1952	2.14	86	101	1964	1.95	78	130
1953	2.30	92	97	1965	1.89	75	140
1954	2.31	92	95	1966	1.87	75	145
1955	2.34	94	96	1967	1.85	74	150
1956	2.36	94	98	1968	1.87	75	153
1957	2.65	106	100	1969	1.81	72	156
1958	2.50	100	100	1970	1.85	74	160
1959	2.23	89	102	1971	2.35	94	168
1960	2.12	85	104	1972	2.52	101	176
1961	2.13	85	105				

FUENTE: *Venezuela* (9) 1966 pág. 173. Fondo Monetario Internacional: *International Financial Statistics*, varios números

TABLA E

Indice de precios combinados. Bolívares y porcentajes

Año	*1938 = 100*	*1958 = 100*	*Año*	*1938 = 100*	*1958 = 100*
1938	100.0	57.1	1956	176.1	100.5
1939	106.2	60.6	1957	172.0	98.2
1940	105.2	60.0	1958	175.1	100.0
1941	100.9	57.6	1959	176.2	100.6
1942	105.2	60.0	1960	173.9	99.3
1943	113.2	64.6	1961	176.9	101.0
1944	120.2	68.6	1962	175.0	99.9
1945	124.5	71.1	1963	177.3	101.2
1946	135.8	77.5	1964	183.9	105.0
1947	100.4	57.3	1965	189.0	107.9
1948	172.5	98.5	1966	192.7	110.0
1949	172.3	98.4	1967	189.3	108.1
1950	172.6	98.6	1968	194.3	111.0
1951	179.9	102.7	1969	197.9	113.0
1952	177.6	101.4	1970	197.7	113.0
1953	172.0	98.2	1971	202.0	115.5
1954	175.1	100.0	1972	207.3	118,5
1955	177.1	101.1	1973	213.4	122.0

FUENTE: Para 1938-1970, Venezuela (4) 1970, pág. 213. Este es el índice del Gobierno. Es el mejor disponible y forma la base para todas las conversiones de datos a la constante en bolívares en este libro. Para 1971-74 el índice es el del Fondo Internacional, *International Financial Statistics*.

Escaneado con CamScanner

TABLA F
Ratas de cambio, 1937-73
Bolívares a dólares

Año	*Exportaciones petroleras*	*Otras exportaciones*	*venta*
1937	3.09	3.09	3.19
1938	3.09	3.09	3.19
1939	3.09	3.09	3.19
1940	3.09	3.09	3.19
1941	3.09	3.09	3.19
1942	3.09	3.09	3.35
1943	3.09	3.32	3.35
1944	3.09	3.32	3.35
1945	3.09	3.32	3.35
1946	3.09	3.32	3.35
1947	3.09	3.32	3.35
1948	3.09	3.32	3.35
1949	3.09	3.32	3.35
1950	3.09	3.32	3.35
1951	3.09	3.32	3.35
1952	3.09	3.32	3.35
1953	3.09	3.32	3.35
1954	3.09	3.32	3.35
1955	3.09	3.32	3.35
1956	3.09	3.32	3.35
1957	3.09	3.33	3.35
1958	3.09	3.33	3.35
1959	3.09	3.33	3.35
1960	3.09	3.33	3.35
1961	3.09	3.33	3.35
1962	3.09	3.33	3.35
1963	3.09	3.33	3.35
1964	4.40	4.48	4.50
1965	4.40	4.48	4.50
1966	4.40	4.48	4.50
1967	4.40	4.48	4.50
1968	4.40	4.48	4.50
1969	4.40	4.48	4.50
1970	4.40	4.48	4.50
1971	4.30	4.38	4.40
1972	4.30	4.38	4.40
1973	4.20	4.28	4.30

FUENTE: Fondo Monetario Int. *International Financial Statistics.*
Mensual desde 1948

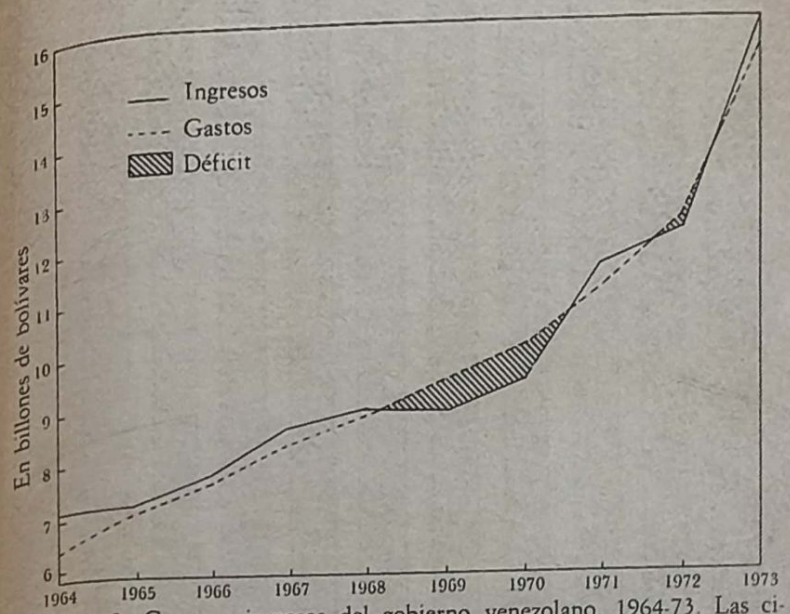

Figura 2: Gastos e ingresos del gobierno venezolano, 1964-73. Las cifras para 1973 están calculadas. (FUENTES: Venezuela, (6), 1962, p. 6)

Escaneado con CamScanner

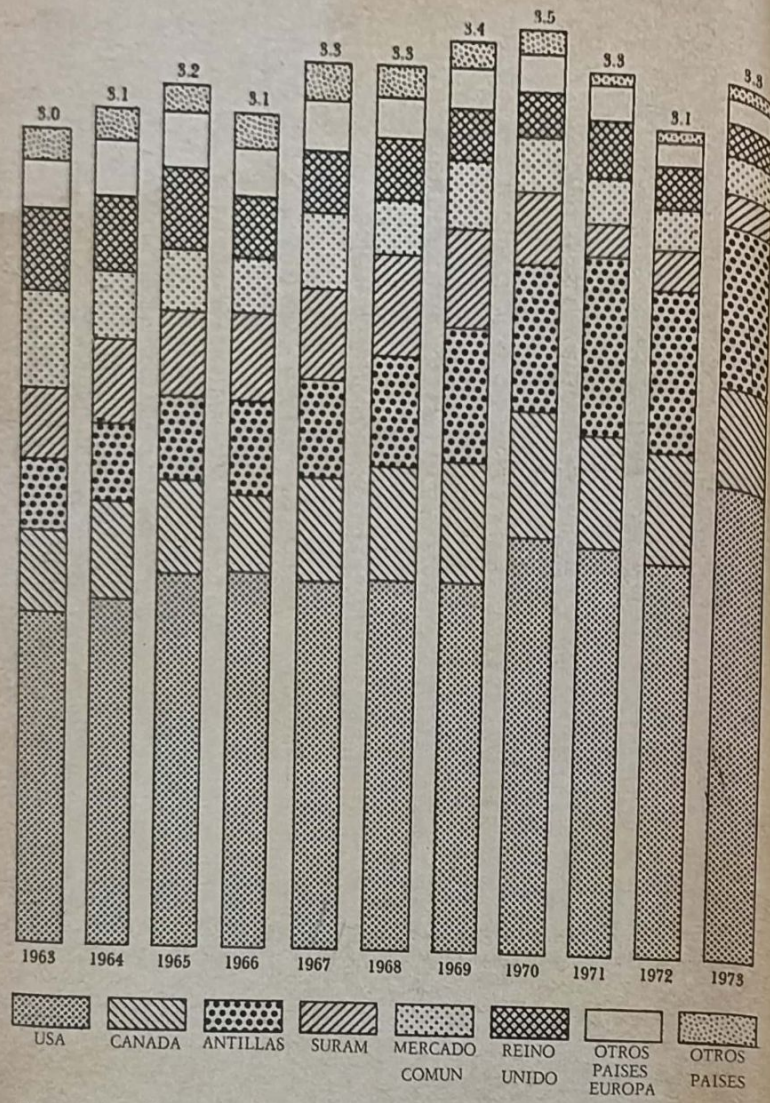

Figura 1 - Destino final de las exportaciones petroleras de Venezuela y las Antillas Holandesas 1963-73.
Las cifras encima de las columnas son el promedio anual aproximado de la producción en millones de barriles diarios.
FUENTES: Creole Informe 1972, p. 25; 1973, p. 25

INDICE

Introducción 15

CAPITULO I
Bases de una política 23

CAPITULO II
Antecedentes 61

CAPITULO III
La administración Betancourt 77

CAPITULO IV
La administración Leoni 119

CAPITULO V
La administración Caldera. Parte I 139

CAPITULO VI
La administración Caldera. Parte II 161

Conclusión 199

Bibliografía 235

Apéndice 245

Escaneado con CamScanner

ESTE LIBRO SE TERMINO DE IMPRIMIR EL 11 DE MAYO DE 1977, EN LITOGRAFIA MELVIN, CARACAS

Escaneado con CamScanner

FRANKLIN TUGWELL / LA POLITICA DEL PETROLEO EN VENEZUELA

Producto de varios años de investigación y de un conocimiento directo de la realidad venezolana, este libro es quizá el mejor aporte al análisis de las estrategias adoptadas por los líderes democráticos venezolanos en su lucha por controlar la acción de las más grandes y más poderosas empresas multinacionales del mundo: las empresas del petróleo. Las negociaciones y conflictos entre el gobierno y esas empresas; la habilidad de los dirigentes venezolanos para ir modificando su estrategia de acuerdo a la experiencia; la interdependencia entre el proceso político interno, la política petrolera y el rápido cambio social experimentado por Venezuela, así como la abierta o solapada interferencia de las corporaciones multinacionales en los asuntos internos de un país, son temas que el autor desarrolla con sentido realista y con una simpatía que no excluye la independencia de criterio, El lector podrá apreciar también a través de este estudio cómo se fue delineando la más brillante concepción de una política realmente nacionalista: la del llamado creador de la OPEP, Juan Pablo Pérez Alfonzo.

Franklin Tugwell, es un distinguido profesor norteamericano, especialista en ciencias políticas. Ha vivido durante tres oporturidades —entre 1966 y 1974— en Venezuela. Actualmente es profesor del Pomona College (California).

MONTE AVILA EDITORES

P.V.P. Bs. 12,00

Escaneado con CamScanner